

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

© 2006, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

TERRITORIOS RURALES

Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina.

José Bengoa. Editor

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
IDRC – International Development Research Centre

2006

SUMARIO

Presentación

José Bengoa.

Editor.

Introducción

Ricardo Abramovay, José Bengoa, Julio Berdegú, Javier Escobal, Claudia Ranaboldo, Helle Munk Ravnorg, Alexander Schejtman.

Movimientos Sociales rurales, Gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural.

Primera Parte

Territorios Rurales: Definiciones, teorías y experiencias.

Capítulo 1.

Julio Berdegú y Alejandro Schejtman

Desarrollo Territorial Rural

Capítulo 2.

José María Sumpsi

Desarrollo Territorial Rural. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas.

Capítulo 3.

Luis Carlos Beduschi Filho

Los desafíos de la investigación en territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales.

Capítulo 4.

Martine Dirven

Territorios y Desarrollo Rural: la acción conjunta en los clusters.

Capítulo 5

Marx Aguirre y Rubén Medina

Pequeños y medianos productores en el cluster del aguacate en Michoacán.

Capítulo 6

Oscar Torres y Ernesto Filippi

La modernización de la agricultura de la soya en el Paraguay.

Capítulo 7

Anne Larson

Desarrollo y territorios forestales.

Segunda Parte

Movimientos Sociales y Territorios Rurales.

Capítulo 8.

Roberto Haudry

Comunidades con Identidad. Las comunidades de la sierra sur del Perú.

Capítulo 9.

Luis Reygadas

Chiapas. Repercusiones del zapatismo en la Selva lacandona.

Capítulo 10.

Pablo Ospina.

Movimiento indígena ecuatoriano y poder local territorial.

Capítulo 11.

Anthony Bebbington

Minería y movimientos sociales en Ecuador y Perú.

Capítulo 12. Pendiente

Ricardo Abramovay

La agricultura familiar en el sur del Brasil.

Capítulo 13. Pendiente

Fabiano Toni.

Movimientos Sociales y conservación ambiental en la Transamazónica.

Capítulo 14.

Sonia Wheelock

Movilización por el agua en Nicaragua

Capítulo 15.

Juan Carlos Alurralde

Movilización social y “guerra del agua” en Bolivia

Capítulo 16.

Alejandro Diez

Ronderos y Alcaldes en el conflicto minero de Rio Blanco en Piura.

Tercera Parte.

Participación social y Territorios Rurales.

Capítulo 17.

Vera Schattan.

Foros participativos en el Valle de Ribeira.

Capítulo 18.

Mabel Manzanal

Actores rurales y negociaciones en el Norte Argentino.

Capítulo 19.

José Eli da Veiga.

Los consejos gauchos: Vicisitudes de la gobernanza ciudadana.

Capítulo 20.

Eduardo Zegarra.

Proyecto Olmos: Estado y participación en un mega proyecto hidroeléctrico.

Capítulo 21

Teresa Maffei.

Sistemas participativos para la administración del agua en el Norte de Chile.

Capítulo 22.

Isabel Truffer

Desarrollo territorial y ciudadanía en Entre Ríos. El caso de Feliciano.

Capítulo 23

Maria Luiza Diaz

Procesos de construcción social en la Sierra de Brigadeiro.

Capítulo 24.

Carlos Pérez

Territorios rurales avasallados: Fray Bentos y la producción de celulosa.

Presentación

José Bengoa, Editor.

Este es un libro sobre los territorios rurales de América Latina. Se han reunido 25 estudios que enfatizan una mirada nueva y quizá diferente sobre el desarrollo rural, basado en una perspectiva territorial. Se postula que es en un espacio determinado, donde es posible observar mejor el juego de los actores rurales, los movimientos sociales, las organizaciones, los poderes del Estado, los Municipios, el capital, los mercados y en fin, todos los actores del desarrollo y de la vida social.

Es por ello que la pregunta es evidente. Porqué hay territorios en que se producen procesos virtuosos de desarrollo y crecimiento económico y porqué hay otros, quizá la mayoría en América Latina, en que esos procesos no logran establecerse y mas aún es la pobreza la que domina, cuando no la desesperanza. Son múltiples sin duda los factores, como se analizan en este libro. Pero no cabe duda que existen elementos históricos que han sido determinantes en cada uno de los territorios, y en cada uno de estos estudios y capítulos se los analiza. Hay también como es evidente, un conjunto de recursos naturales que disponen o están en los territorios rurales, y producciones que en ciertos momentos de la historia económica se transforman en necesarios o demandados por los mercados. Por ello hay ciclos y variaciones en los territorios pasando en ciertos momentos de ser los requeridos por todo el mundo y sus productos apreciados por los mercados, a ser en otros tiempos marginales y excluidos. Pero son sin duda las personas, los actores colectivos quienes juegan el mayor peso en la determinación de un territorio exitoso o defectuoso. Es por ello que la relación central que se realiza en este libro es la de territorios y movimientos sociales. Los estudios muestran que estos son determinantes en lo que ocurra o no ocurra en un territorio determinado.

Los territorios son por supuesto espacios físicos. Allí hay paisajes determinados, rios, montañas, geografía, pero también hay sociedad y cultura. Muchas veces los territorios se han construido a lo largo de períodos muy largos y han contribuido a su definición las medidas administrativas, las “fronteras y límites” descritas y establecidas por el Estado. Pero también en cierta medida, los territorios son espacios imaginarios. Se convierten en las “patrias” de las personas que allí nacieron, viven y mueren. Son lugares de afectos, de nostalgias por lo que supuestamente fueron, y también de sueños y utopías. Las personas se unen de una manera especial a su territorio, es su cuna y es a la vez el espacio que le da sentido al vivir en el mundo. Vemos en los trabajos esta dimensión que brota por todas partes en América latina. Hay una voluntad de “desarrollo” del territorio y a la vez un cuidado de que ese proceso no lo destruya en su imaginario bondadoso, en la “vida buena” que les aporta a las personas. Los territorios rurales en particular tienen esa dimensión de pertenencia quizá mas fuerte que otros. Allí las personas van y vienen y no son pocos los casos en que se observa un anhelo de regreso, cuando ya se ha cruzado por tierras y lugares que al final de la vida siguen apareciendo como “extraños”.

Centrar los problemas del desarrollo en los territorios es una veta por tanto rica en posibilidades. No solo desde el punto de vista de la economía y el crecimiento económico el espacio físico ofrece una valiosa dimensión para comprender los desafíos; de una u otra manera cada territorio es una suerte de unidad económica compleja entrelazada con otras mas amplias hasta llegar a los sistemas globalizados,

que de una u otra manera repercuten y actúan en el nivel local. En este libro hay numerosos ejemplos que dan cuenta de las posibilidades virtuosas de pensar el desarrollo a partir de lo territorial. Pero también cada territorio es en cierto modo una micro sociedad. Algunos la denominarán como una “sociedad local” o en ciertos momentos como una de carácter regional. Sea cual sea la dimensión del territorio imaginado, es allí donde juegan activamente los diferentes personajes, individuales y colectivos, que van a dar forma al desarrollo. Las instituciones, el Estado sobre todo, va a tener también una raigambre territorial. Las Iglesias, que en América latina juegan muchas veces, un papel determinante en sus sociedades, también tienen una dimensión territorial, tanto que muchos de los territorios analizados en este libro son descritos con el nombre tradicional de “parroquias” recordándonos el ordenamiento territorial colonial que dio forma a los espacios sociales. Es allí donde se produce y reproduce también la cultura. En este libro se analizan muchos casos de Municipios indígenas o gestionados por los propios agentes y organizaciones locales. Vemos que muchos territorios se han “etnicizado” en las últimas décadas, tienen Alcaldes indígenas y se autodefinen o auto imaginan como espacios propios de las culturas originarias americanas. Son fenómenos para los cuales el concepto y aproximación territorial es muy fecundo.

Estos procesos económicos, sociales, culturales y políticos ponen en valor los espacios territoriales. Ya no se trata de demarcaciones administrativas, comunas, parroquias, provincias, etc..., que no tienen mas significado que el mapa de la “división política del Estado”. Lo que se observa hoy en día es que los actores sociales y sobre todo los “movimientos sociales” le agregan valor al territorio con sus acciones políticas y culturales. Chiapas es hoy en día, como lo muestra el capítulo noveno, no solo un conjunto de rios, selvas y personas allí viviendo, sino un ícono simbólico conocido en todo el mundo. Esta es una dimensión pocas veces analizada al hablar de desarrollo y en este libro hay numerosos ejemplos que así lo demuestran. Podríamos decir que esta agregación de valor es muchas veces una condición del desarrollo en el período de globalización de los mercados que estamos viviendo. Es quizá el principio o inicio de los procesos de apropiación por parte de la sociedad local del crecimiento económico.

En este libro se analizan los principales movimientos sociales que se han desarrollado en América latina, en el mundo rural, en las últimas décadas. Hay quizá muchas ausencias como en todo trabajo de compilación. Pero están las comunidades chiapanecas de la Selva lacandona, las luchas por el agua en Nicaragua, las demandas y experiencias de las comunidades indígenas en Ecuador y Perú, los conflictos con las empresas mineras en esos países, las contradicciones frente a las políticas de las aguas en Cochabamba, Bolivia y en el norte de Chile, movimientos que surgen de la crisis económica en Argentina, el mayor conflicto socio ambiental en la región, por la construcción de las papeleras en Fray Bentos, Uruguay, la enorme potencialidad de la agricultura familiar en el sur de Brasil, los procesos de transformación en el Amazonas, las reacciones a la construcción de represas en Brasil, y en Perú en el Valle de Olmos, movimientos conservacionistas en Brasil en la Sierra de Brigadeiro, ordenamiento territorial en Minas gerais y numerosas otras experiencias que el lector descubrirá en estas páginas.

En una Introducción, el grupo de investigadores que tuvo a su cargo el proceso de coordinación de la investigación discute algunos puntos claves de la relación entre Movimientos sociales y el desarrollo territorial rural, analizando sus potencialidades que son muchas y sus debilidades y dificultades que también son bastantes. Tiene el sentido de sintetizar algunas de las tendencias que se analizan después en cada uno de los casos.

La Primera Sección es de carácter general y en algunos casos teórica. Comienza con un capítulo que ha servido de orientación para muchos de los trabajos realizados y publicados en este libro en que se analiza el concepto de “Desarrollo Territorial Rural”. Los primeros capítulos continúan en la línea de conceptualizar estas ideas. Se agrega el concepto de “cluster” que permite operacionalizar en algunos casos los procesos de concentración territorial y se estudian los casos del aguacate en Michoacán, la soya en Paraguay y los bosques y actividades forestales en varios países de la región.

En la Segunda Sección se analizan los movimientos sociales y sus relaciones con los territorios. El mundo andino en especial la Sierra andina del sur del Perú; Chiapas y las comunidades de la Selva Lacandona; Cajamarca y Piura comunidades y conflictos relacionados con la expansiva minería en el Perú; los conflictos del agua y las comunidades en Bolivia y Nicaragua; los municipios indígenas del Ecuador; las repercusiones de la carretera transamazónica y las comunidades de colonos e indígenas en Brasil y la agricultura familiar en el sur de ese país, son algunas de las materias acá tratadas. No cabe duda que muestran un mosaico de las principales movilizaciones sociales rurales del último período. No son todas, pero nunca existió la voluntad y la posibilidad de ser exhaustivos. Lo que no cabe demasiada duda es que el mundo rural tiene mucha fuerza y ello se prueba en sus organizaciones y movimientos. Podríamos incluso señalar que en la última década la mayor parte de los movimientos sociales latinoamericanos ocurrieron en el ámbito rural y muy pocos o muy medidos, en el urbano.

En la Tercera Sección del libro se discuten los sistemas de participación y decisiones que afectan a los movimientos sociales en sus relaciones con el Estado, los procesos de desarrollo y en fin con los actores sociales. Numerosos casos son presentados en ocho capítulos que describen situaciones concretas. La pregunta acerca de la eficacia de los métodos participativos cruza esta sección. Es muy común que los conflictos o situaciones que afectan a los territorios rurales terminen en una “mesa de diálogo” o sistema de intercambio y participación de los diferentes actores involucrados. Habría que señalar que es un elemento democrático propio de las democracias que en América Latina se han instalado con cierta estabilidad desde comienzos de los años noventas. Pero tampoco cabe mucha duda, a la luz de las experiencias acá relatadas que estos sistemas de participación tienen muchas limitaciones.

Editar un libro de esta naturaleza tiene siempre muchos riesgos e implica algo de arbitrariedad. Muchos artículos presentados a los Seminarios e investigaciones realizadas, no fueron incluídas, pueden verse en la página web www.rimisp.org, por diferentes razones y no siempre por su falta de calidad o aspecto crítico. Se trató de publicar un libro que a pesar de provenir de múltiples fuentes tuviese una cierta coherencia teórico metodológica. El lector dirá si lo hemos conseguido.

Este libro surge del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural en América Latina. El Programa fue dirigido por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y financiado por el International Development Research Centre (IDRC, Canadá). Para el diseño y la ejecución del Programa, Rimisp se asoció con el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES, representando por Fernando Eguren), el Instituto Danés para Estudios Internacionales (DIIS, representando por Helle Munk Ravnborg), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, Perú, representado por Javier Escobal), el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB, representado por Claudia Ranaboldo), y la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo (USP, representada por Ricardo Abramovay). Las estudios principales del Programa estuvieron a cargo de equipos coordinados por investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, México (Luis Reygadas); el Instituto de

Estudios Ecuatorianos (Pablo Ospina), la Universidad de Manchester, Inglaterra (Anthony Bebbington); el Grupo de Análisis para el Desarrollo, Perú (Eduardo Zegarra); la Universidad de São Paulo (Ricardo Abramovay); el Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Vera Shattan), y; el Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, Brasil (Fabiano Toni). El Coordinador General del Programa en su primera etapa fue Manuel Chiriboga, y, en la etapa final, José Bengoa; Claudia Ranaboldo participó activamente en la coordinación del programa a fines del 2005. Analucía Torres, Carolina Porras y Ximena Sanclemente asistieron a los coordinadores.

Santiago de Chile, 30 de Junio del 2006.

INTRODUCCIÓN

MOVIMIENTOS SOCIALES, GOBERNANZA AMBIENTAL Y DESARROLLO TERRITORIAL¹

Ricardo Abramovay, redactor,² José Bengoa³, Julio Berdegú⁴, Javier Escobal⁵, Claudia Ranaboldo⁶, Helle Munk Ravngorg⁷, Alexander Schejtman⁸

La idea de reunir expresiones tan densas como “movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial” en un **Programa de Investigación** contiene tres ambiciones básicas. La primera consiste en reconocer que el desarrollo de las áreas interiores en América Latina con la finalidad de reducir la pobreza y la exclusión social no depende exclusivamente del crecimiento del sector agropecuario y que, por lo tanto, exige un abordaje que no sea sectorial sino territorial (⁹). La parte primera del libro trata de profundizar en esta perspectiva.

¹ La Introducción corresponde a la Síntesis de la Investigación del mismo nombre. Esta “Síntesis” ha sido trabajada por el Núcleo Coordinador de este proceso de investigaciones en un Taller de Trabajo realizado en el mes de Marzo del 2006 en Chile. La redacción ha sido realizada por Ricardo Abramovay. La traducción del portugués por Celina Lagrutta. Los materiales y documentación de la investigación se encuentran en www.rimisp.org

² Profesor e investigador de la Facultad de Economía, FEA y PROCAM de la Universidad de Sao Paulo, (USP) y actualmente en la Cátedra Sérgio Buarque de Holanda da EHESS/MSH (Paris) – www.econ.fea.usp.br/abramovay/

³ Investigador Asociado de Rimisp y Coordinador del Programa Colaborativo de Investigación “Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural en América Latina”; Profesor de la Escuela de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. jbengoa@rimisp.org

⁴ Presidente de Rimisp jberdegue@rimisp.org

⁵ Director de Investigación de GRADE, Perú- jescobal@grade.org.pe

⁶ Investigadora Principal de Rimisp- cranaboldo@rimisp.org

⁷ IDSS, Dinamarca - hmr@diis.dk

⁸ Investigador Principal de Rimisp – aschejtman@rimisp.org

⁹ La literatura académica sobre este tema ha sido incorporada por las grandes agencias internacionales, aunque bajo abordajes variados. La FAO (1998), por ejemplo, insiste de manera creciente en la importancia de las actividades no agrícolas en el medio rural. El IICA (2004) viene hablando cada vez más de desarrollo territorial. El Banco Mundial (World Bank, 2005) publica recientemente un gran estudio sobre el asunto, reconociendo que la cuestión del desarrollo va mucho “más allá de la ciudad”. Los gobiernos latinoamericanos también son sensibles a estos abordajes. México organizó en abril de 2006 una conferencia internacional sobre el tema (*Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario –Estrategias de Futuro*). En Brasil también, en marzo de 2006 la Secretaría de Desarrollo Territorial

De allí se deriva la segunda ambición: el territorio puede ser definido como un conjunto de lazos establecidos por la interacción social en un determinado espacio (Hasbaert, 2004, Schejtman y Berdegú, 2004), lo que conduce a la cuestión decisiva de saber quiénes son y qué hacen sus protagonistas fundamentales. Si esta dimensión subjetiva de la construcción de procesos localizados de desarrollo es ampliamente reconocida en la literatura sobre el tema ⁽¹⁰⁾, el estudio de uno de sus actores básicos – los movimientos sociales – constituye un vacío que este libro pretende contribuir a subsanar.

La tercera ambición viene de la naturaleza de las propias organizaciones involucradas en el proceso de investigación, no se trata sólo de saber cómo los movimientos sociales participan de procesos localizados de desarrollo, sino – más concretamente – de estudiar los impactos de esta participación sobre la propia manera como se manejan los recursos ambientales que los que dependen las sociedades humanas ⁽¹¹⁾.

Este texto expone los principales resultados de siete proyectos de investigación y cinco trabajos complementarios elaborados a partir del lanzamiento del Programa **Movimientos sociales, gobernanza ambiental, desarrollo territorial**. ⁽¹²⁾.

La introducción empieza presentando la propia organización de esta iniciativa: los equipos de investigación fueron constituidos en diálogo – y muchas veces conjuntamente – con los movimientos sociales actuantes en las situaciones estudiadas. Los resultados fueron presentados y – siempre que fue posible – discutidos con estos movimientos.

A continuación se demuestra que los movimientos sociales abren espacios, modifican reglas y costumbres (instituciones) y propician logros que jamás habrían sido alcanzados de no ser por sus organizaciones y sus luchas. Los cambios institucionales promovidos por los movimientos sociales contribuyen al desarrollo territorial. Sin embargo, cuando estos movimientos son examinados a la luz de su aporte a los procesos localizados de transformación productiva, de su capacidad de liderar la construcción de situaciones nuevas que alteren la vida de la población rural en el plano de la economía, de la educación, de la cultura y de la salud, los resultados son bastante menos edificantes. Más que

organizó una gran conferencia del Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Brasil, 2006). Chile y Argentina también vienen llevando adelante importantes estudios que fundamentan políticas innovadoras en este tema. El documento de Schejtman y Berdegú (2003) que se publica como capítulo primero de este libro, es hoy una referencia importante sobre el asunto. José Graziano da Silva impulsa un importante proyecto desde fines de 1990 que ha mostrado el peso económico y social de las actividades rurales no agrícolas en Brasil (Campanhola y Graziano da Silva, 2000). José Eli da Veiga (2002), autor también de este volumen, publicó diversos trabajos que, a la luz de las metodologías aplicadas por la OCDE, han conducido a una verdadera redefinición de la geografía de la ruralidad en Brasil. La recién defendida tesis de doctorado de Arilson Favaretto (2006) contiene una de las mejores y más amplias discusiones recientes sobre la importancia del abordaje territorial del desarrollo de las áreas rurales.

¹⁰ Y no sólo en la que se orienta al desarrollo rural, como muestran los análisis contemporáneos de inspiración neomarshalliana sobre los distritos industriales, cuyos trabajos pioneros fueron de Pyke *et al.* (1990) y Bagnasco y Trigilia (1988/1993).

¹¹ Es una forma de abordar los temas planteados por el International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP). Ver, especialmente, Folke *et al.*, 1998, Berkes y Folke, 1997 y los trabajos más recientes del Beijer Institute. Los estudios liderados por Elinor Ostrom, desde la publicación de su consagrado libro de 1990 son una referencia obligatoria en el tema.

¹² Ver <http://www.rimisp.org/trem>

simplemente hacer esta constatación, la parte tres de este texto tiene el objetivo de preguntar: **¿por qué?**

La investigación ha permitido reunir algunas características generales constitutivas de estos movimientos cuyo conocimiento puede tanto auxiliar en la comprensión de aquello que hacen como también – muy modestamente, por supuesto – estimular la reflexión sobre las posibilidades de cambios en sus formas de actuación.

2. La evolución del Programa

a. Redefiniendo la pregunta científica

Más importante que su unidad temática, la característica básica de un **programa de investigación** (Lakatos y Musgrave, 1970) está en su capacidad de discutir los resultados a los que llegan los proyectos que lo componen a la luz de los presupuestos teóricos y metodológicos que lo inspiran. Es en esta confrontación, entre la imagen que se tenía de la realidad cuando se realizó la formulación del programa y lo que de ella se extrae por la investigación, donde se encuentra la principal fuente de aprendizaje que el mismo puede propiciar.

Lo que ha demarcado la construcción de los proyectos de esta investigación es la idea de que los movimientos sociales tienen el poder de interferir en procesos localizados de gobernanza de los recursos naturales en los que se apoyan las sociedades y, de esa manera, participar de forma activa en la construcción de su desarrollo. Es interesante observar que la **pregunta científica del programa**, en su **formulación inicial**, no hacía más que expresar esta **secuencia lógica (movimientos sociales => gobernanza ambiental => desarrollo territorial)** de manera interrogativa y precedida por la expresión “hasta qué punto”:

“¿Hasta qué punto los movimientos sociales han contribuido a generar gobernanza ambiental a nivel territorial (nuevas instituciones, sistemas normativos, comportamientos, formas organizativas y modalidades de gestión)?”⁽¹³⁾.

Es expresivo del **incipiente grado de maduración** en la formulación del problema científico, en esta primera etapa del trabajo, el hecho de que esta cuestión **no daba lugar a hipótesis de naturaleza causal**, sino a un conjunto de “preguntas operacionales” que llevaban a una descripción más precisa de la historia de los movimientos sociales, de sus prácticas, de su composición y de su capacidad de influir sobre procesos localizados de gestión de los recursos naturales y sociales necesarios al desarrollo.

Muy temprano en el Programa, la pregunta de investigación fue reformulada de la siguiente forma:

“La gobernanza ambiental establecida como resultado de la acción de movimientos sociales ¿da lugar a procesos de desarrollo territorial rural que incidan en la eliminación de la pobreza, la superación de la desigualdades sociales, y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente?”

¹³ <http://www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=2558>, p. 2 (extraído de Internet el 28/03/06).

La pregunta de investigación reflejaba la expectativa de que los nuevos movimientos sociales en América Latina pudieran tener una influencia positiva de generar condiciones para una mejor gobernanza ambiental y territorial y un desarrollo territorial rural inclusivo de los pobres. Estas expectativas se fundaban en dos supuestos: (a) que los movimientos sociales tienen la capacidad de inducir procesos sustantivos de cambio institucional (¹⁴), y, (b) que dicho cambio institucional a la vez estimulase y disminuyera los obstáculos para procesos de transformación inclusivos de los pobres y los marginados sociales. La parte segunda de este libro relata numerosos casos de esta naturaleza y aborda estas preguntas.

Uno de los principales resultados del Programa fue exactamente el encuentro de un conjunto de factores explicativos que pretenden responder a una pregunta científica esencial, de gran alcance político y que emerge como uno de sus más importantes productos: ¿por qué razón es tan tímida y precaria la presencia y la participación de los movimientos sociales en los procesos localizados de desarrollo, aun cuando muchos de los temas que componen a estos procesos existan justamente en función de sus luchas?

El tema puede ser formulado desde otro ángulo: la profusión por toda América Latina de sistemas denominados de participación, que se los conoce como mesas de concertación, foros participativos, mesas de diálogo, consejos gestores o colegiados de desarrollo, cuenta, en la mayor parte de las veces, con la participación activa de movimientos sociales. Esta participación se apoya en el principio de que la organización colectiva puede ser considerada un activo (*asset*), un recurso a partir del cual puede ser alterada, de manera significativa, la propia matriz de la inserción social que define la condición de los que viven en situación de pobreza. Pero los resultados de esta organización colectiva son, con inmensa frecuencia, mucho menos expresivos de lo esperado y es fundamental tratar de entender las razones de esta deficiencia que, obviamente, compromete el proceso de desarrollo como un todo (¹⁵). La parte tercera de este libro está dedicada a analizar esta cuestión

b. Un abordaje inductivo

El Programa adoptó el procedimiento inductivo: lejos de exponer una teoría completa sobre la relación entre los tres términos principales que lo componen, los documentos iniciales del programa trataron de presentar los conceptos básicos en los que se apoyaba. Invitaron a sus participantes, equipos y miembros de los movimientos sociales, a formular hipótesis más sofisticadas que mejoraran el propio conocimiento empírico del tema y que sugirieran construcciones conceptuales cuyas bases sólo podrían ser sentadas a partir de la experiencia de campo. Es en este sentido que la opción de trabajar con los actores sociales tiene una consecuencia metodológica decisiva sobre los rumbos de la investigación: el contacto con estos actores estimula la formulación y la revisión de hipótesis y, por ende, nuevas articulaciones en torno a los conceptos básicos de los cuales parte originalmente la investigación. No se trataba del procedimiento popperiano típico, hipotético-deductivo, en el cual el trabajo empírico sirve para poner en duda construcciones teóricas ya elaboradas, sino de hacer del propio trabajo de campo una fuente de profundización teórica del cuerpo conceptual del programa y, sobre todo, de

¹⁴ Este primer supuesto es una de las ideas centrales del Informe de 2005 del Banco Mundial “Equity and Development”

¹⁵ Las dos referencias más importantes aquí – y ampliamente utilizadas por los investigadores de este libro (Wright, 2003) muestran un panorama bastante optimista sobre un conjunto variado de experiencias de participación social. Mucho menos optimista son los resultados alcanzados en este sentido son los textos fundamentales del Programa de la OIT (*Decent Work Research Program*). Ver en particular Baccaro y Papadakis, 2004..

establecimiento y de revisión y mejora de sus hipótesis. Es lo que explica los cambios, bastante expresivos en la mayor parte de los casos, entre las hipótesis formuladas cuando los proyectos fueron presentados y los resultados obtenidos en los informes intermedios.¹⁶

c. Los proyectos de investigación

Los proyectos aprobados por el Núcleo Coordinador del Programa (sobre la base de dictámenes de expertos internacionales) involucraron a cuatro países (México, Ecuador, Perú y Brasil). La selección se definió exclusivamente por criterios de mérito y no existe pretensión de representatividad en los casos estudiados: ellos son expresivos de situaciones que ayudan a pensar la relación entre los tres componentes del Programa, pero de ninguna manera son representativos por cualquier criterio estadístico.

Aun así, se puede decir que los estudios comprenden a algunos de los más importantes movimientos sociales del medio rural latinoamericano (¹⁷): el zapatismo en México; en los Andes, los movimientos indígenas y su importante papel en nuevas formas de gestión de los gobiernos locales en la región Andina, así como sus movilizaciones –junto con otros actores, tanto locales como nacionales e internacionales – contra las inversiones mineras; en la Amazonía, los movimientos de comunidades locales y regionales que fundan sus propuestas en la conservación de la selva tropical; tanto en Brasil como en el Perú, las luchas de las sociedades rurales en torno a las grandes obras de infraestructura de riego; y, finalmente, en Brasil, los movimientos de la agricultura familiar en torno a los desafíos, amenazas y oportunidades de la apertura económica y la globalización. Entender lo que ocurre con estos “nuevos” movimientos sociales, en términos de sus efectos sobre el curso del desarrollo de los territorios rurales, ha sido la motivación de fondo de este Programa de Investigación que se presenta en este libro.¹⁸

¹⁶ Los diversos documentos de los Seminarios de Investigación y los estados de avance se encuentran en: www.rimisp.org

¹⁷ Han sido eliminados de la propia selección los movimientos orientados específicamente a la lucha por la tierra (como el MST brasileño), por ser éstos ya ampliamente estudiados, en la actualidad, por otros programas de investigación en varios países.

¹⁸ Los estudios seleccionados fueron los siguientes: Luis Reygadas *et al.* (2006) examinan algunos de los principales impactos de los movimientos zapatistas contemporáneos en áreas que les son cercanas, pero que no se encuentran directamente bajo su influencia, en dos localidades de la **Selva Lacandona**, en la región de Chiapas, en México. Pablo Ospina *et al.* (2006) analizan el ascenso político de los **movimientos indígenas ecuatorianos** y revelan un contraste importante entre las conquistas democráticas alcanzadas y sus efectos poco sensibles sobre el surgimiento de actividades económicas en beneficio de los más pobres. El estudio de Eduardo Zagarra *et al.* (2006), sobre la construcción de una gran **obra hidráulica dirigida a la irrigación en la región de Olmos, en el Perú**, es emblemático de las consecuencias destructivas de la ausencia de movimientos sociales organizados capaces de oponerse a este tipo de obras llevadas adelante bajo presión, sobre todo, de ingenieros y de latifundistas. Pero, en el mismo **Perú**, se forma un significativo movimiento social, con fuertes vínculos internacionales, - estudiado por Tony Bebbington *et al.* (2006) – que logró organizar una **oposición consistente a proyectos de expansión de las actividades mineras**. Los otros tres casos son brasileños. Fabiano Toni *et al.* (2006) estudian un conjunto de movimientos sociales que reaccionan a la **construcción de una gran carretera en la Amazonía** exigiendo que la obra vaya acompañada de “gobernanza”, para que pueda transformarse en oportunidad de desarrollo y no – como ha sido la regla en este tipo de emprendimiento – sinónimo de destrucción social y ambiental. En la región de Vale do Ribeira (Estado de São Paulo), Vera Schattan *et al.* (2006) examinan la participación de varios segmentos sociales – principalmente de las organizaciones de descendientes de esclavos, los *quilombolas*, y de agricultores familiares – en los foros participativos regionales, analizando como viene siendo encaminada la negociación en torno a la construcción de una gran represa y a alternativas orientadas al desarrollo sustentable. Finalmente, Ricardo Abramovay *et al.* (2006) analizan una de las más importantes – aunque recién formada – organizaciones populares del medio rural, la Federación de

3. Alcance y límites de los movimientos sociales

Los movimientos sociales movilizan energías capaces de poner en cuestión, de manera sistemática, patrones constituidos de distribución de los recursos, a partir de los cuales los actores se insertan socialmente y, por ende, representan un elemento decisivo de la democratización de sus sociedades. Los movimientos sociales obligaron al poderoso e internacionalizado sector minero del Perú a recular en sus proyectos de expansión y a negociar sus propuestas de implantación con actores locales (Bebbington *et al.*, 2006). Uno de los mayores grupos privados de Brasil no fue capaz de llevar adelante un proyecto de construcción de una represa por la oposición levantada, antes de todo, por representantes de comunidades *quilombolas*, descendientes de esclavos, que apoyados por ambientalistas lograron cambiar los términos en los que el tema aparece en el plan local (Schattan *et al.*, 2006). El giro que representó en la historia brasileña la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar fue un producto de la acción de los movimientos sociales (Abramovay *et al.*, 2006). Asimismo, por más que se pueda criticar, en cuanto a sus métodos e incluso sus objetivos, la acción de los zapatistas, en México, trajo a comunidades y regiones pobres bienes y servicios hasta entonces ausentes (Reygadas *et al.*, 2006). En cada una de las situaciones estudiadas, los movimientos sociales contribuyeron de manera decisiva para la creación de un ambiente institucional en el que la lucha contra la pobreza y la exclusión se vuelve una referencia de la cual no se puede escapar. Cinco contribuciones básicas pueden ser resumidamente presentadas en este sentido.

- a) Los movimientos contribuyen para la ampliación de la esfera pública de la vida social, lo que en un ambiente de clientelismo y patrimonialismo tan fuertes como el que marca las regiones interioranas de América Latina es muy importante.
- b) Ellos introducen **temas nuevos** que no forman parte de la vida social de las regiones en las que actúan, que van desde el acceso de las mujeres al crédito (al interior del PRONAF, en Brasil, por ejemplo) hasta la importancia de la participación popular en las nuevas oportunidades de explotación del turismo ecológico, en el Sur de México.
- c) Los movimientos sociales son un elemento decisivo para la **democratización del proceso de toma de decisiones**: son ellos los que animan y dan vida a nuevas estructuras de participación social en la gestión pública, marca decisiva de la vida social de toda América Latina, a partir de mediados de los años 1980, sobre todo en las políticas sociales.
- d) Al transformar ciertas reivindicaciones tópicas y localizadas en derechos, los movimientos **transforman la propia matriz de las relaciones sociales**: es lo que ocurre con el sentimiento de **respeto** sentido por las poblaciones indígenas como uno de los principales resultados de sus luchas en Ecuador (Ospina *et al.*, 2006). Lo mismo se puede decir del reconocimiento público de que las poblaciones **afrodescendientes tienen derechos sobre las tierras en las que viven** (Schattan *et al.*, 2006) o de que el agricultor familiar puede **entrar al banco con la frente alta** (Abramovay *et al.*, 2006).
- e) Se puede decir que los movimientos sociales son elementos indispensables para que poblaciones hasta entonces excluidas **se conviertan en protagonistas, actores** de la vida social,

Trabajadores en la Agricultura Familiar de la Región Sur (FETRAF) y tratan de exponer el alcance y los límites de su actuación. Los resultados de estas investigaciones forman los capítulos centrales de este libro.

lo que trae consecuencias políticas decisivas para la organización de los territorios y, por ende, para su proceso de desarrollo.

Todos estos logros han implicado, sin duda alguna, cambios institucionales, a veces bastante profundos. Hacen parte de lo que Schejtman y Berdegú (Capítulo Primero) denominan el pilar de transformación institucional del desarrollo territorial rural, cuyo sentido es facilitar el establecimiento de nuevos tipos de relaciones entre los actores en el territorio, y entre ellos y otros actores extra-territoriales, y, de manera muy especial, crear ‘reglas del juego’ que hagan factible que los pobres y los excluidos tengan oportunidad de participar en el proceso de desarrollo y en el goce de sus beneficios.

Sin embargo, y a pesar de estos logros y conquistas que no son menores, los estudios coinciden en otra conclusión: estos cambios institucionales no han dado paso, no han estimulado, procesos de transformación que modifiquen *sustantivamente* las oportunidades de los habitantes rurales, especialmente los más pobres y los excluidos sociales.

¿Por qué razón la inmensa capacidad de los movimientos sociales de promover cambios institucionales y en la correlación de fuerzas entre grupos sociales y de alterar los patrones dominantes de distribución de los recursos se traduce tan rara y tímidamente en la ampliación durable de las oportunidades a partir de las cuales los más pobres definen su inserción social?

Emergen de los estudios realizados cinco elementos explicativos básicos a partir de los cuales los investigadores interpretan los resultados de sus trabajos de campo. Cada uno de estos cinco elementos representa una *contradicción real* vivida por los propios actores sociales y los hace enfrentar dilemas decisivos en el curso de su acción. Más que esto, los cinco elementos – que forman el cuerpo esencial de esta síntesis – son dimensiones inseparables de los comportamientos de los movimientos sociales. La polaridad que los constituye individualmente guarda, entre todos ellos, una coherencia en la cual quizá resida lo que se puede extraer de más interesante de este trabajo de investigación. Veamos más de cerca la cuestión.

a. Identidad y diferencia

En un trabajo de gran repercusión científica, Michael Woolcock (1998) define dos tipos de “capital social”, de elementos a partir de los cuales se forman vínculos de confianza entre individuos y que amplían sus posibilidades de acción colectiva.

El primero de ellos – que él bautiza como **capital social de tipo cola** – se apoya en lazos formados desde la experiencia vivida en común y de valores específicos compartidos por cierto grupo social. Sin estos lazos de proximidad y un conjunto de creencias, de expectativas y de vivencias que imprimen sentido a las prácticas de los individuos, la propia acción colectiva no puede ser comprendida. Los movimientos sociales, en este sentido, se apoyan sobre identidades existentes y, al mismo tiempo, su expresión refuerza y amplía el papel de estas identidades en la cohesión misma de las bases que los forman. El desafío de la acción colectiva, desde esta óptica, va mucho más allá de los elementos con los cuales los trata la nueva economía institucional: dilema del prisionero, teoría de los juegos, oportunismo, efecto *free ride*, son abordajes contemporáneos de la acción colectiva que parten de la definición autónoma de los intereses individuales para entonces verificar su interacción a partir de

cierto número de posibilidades lógicas (¹⁹). Los autores utilizados en nuestro Programa de Investigación, en general, al contrario de estos abordajes, enfatizan el **contenido de las** creencias, de las representaciones y de los intereses de los actores como base para su movilización colectiva. Es por ello que la cuestión de la identidad (²⁰) – ausente en la nueva economía institucional o de la teoría de los juegos – es, para nosotros, decisiva: el estudio de la confianza necesaria para la emergencia de acciones comunes puede tener otra base metodológica que no el individualismo.

Pero el capital social – prosigue Michael Woolcock (1998) – tiene una segunda dimensión sin la cual los productos sociales de la confianza tienden a ser decepcionantes: es la **dimensión puente**, que refleja la **apertura de los grupos sociales a los que les son diferentes** y que no poseen los elementos identitarios básicos a partir de los cuales ellos mismos se constituyen, o sea, la capacidad de cruzar e ir más allá de las fronteras y el universo cognitivo de reconocimiento mutuo.

En **Olmos**, por ejemplo, en el Perú (Zegarra *et al.*, 2006), donde una gran obra hidráulica está en ejecución, hiriendo los intereses de comunidades indígenas y comprometiendo el mantenimiento de importantes recursos ambientales, la **identidad comunitaria está tan debilitada** que obstruye la posibilidad de una acción política coordinada. El propio presidente de la Comunidad de Santo Domingo de Olmos declaró a los investigadores: *No hay una identidad y queremos promoverla a través de estas organizaciones, dado que una condición necesaria para nuestro desarrollo es la integración.*

Es exactamente lo contrario de lo que ocurre en las situaciones de mayor fuerza de los movimientos sociales, como en Cotacachi en Ecuador (Ospina *et al.*, 2006), en Chiapas (Reygadas *et al.*, 2006) o en la Amazonía brasileña (Toni, 2006), en las cuales las identidades (ya sean étnicas, de clase o una mezcla de las dos – mirada de indio y, al mismo tiempo, mirada de pobre, en la expresión de Pablo Ospina) ofrecen no sólo un conjunto de referencias de interpretación del mundo por parte de los actores, sino, sobre todo, incorporan la acción colectiva a la vida cotidiana como parte del sentido de la propia existencia de los individuos.

La definición identitaria de los individuos, sin embargo (²¹), conlleva el riesgo de consolidar un conjunto de valores tan específicos que dificulten la propia relación del grupo con el mundo que lo rodea. Fortalecer esta identidad es la condición básica de la cohesión necesaria a iniciativas conjuntas. Pero – y aquí reside una **contradicción real** de la cual los movimientos no pueden escapar y que los pone frente a dilemas de difícil solución – exacerbar este fortalecimiento representa un riesgo no sólo de aislamiento, sino de consolidar valores, creencias, expectativas, modelos mentales, en suma, instituciones, que sean obstáculos al cambio que se pretende alcanzar por medio de la acción colectiva. En otras palabras, la **acción social** – de la cual dependen, para los movimientos sociales, los cambios que anhelan – sólo puede existir sobre la base de un **fuerte sentimiento de identidad por parte de sus**

¹⁹ El libro emblemático – y que hizo escuela – en este sentido es el de Mancur Olson.

²⁰ Ver <http://identidades.cl/>

²¹ El segundo tomo de la trilogía de Castells es una referencia en este sentido y ofrece una expresión radicalizada del problema que se trata de presentar aquí. El tema está presente en el estimulante libro de Alain Touraine (2005) y es decisivo hoy en las sociedades democráticas europeas.

participantes. Pero su base ofrece el **riesgo permanente** de que el horizonte de la acción quede confinado a los **límites de lo que le es permitido por los referenciales identitarios existentes** y, por ello, sea un obstáculo a la propia transformación de la cual depende el proceso de desarrollo.

Esta contradicción es decisiva para exponer las cinco otras dimensiones explicativas que resultan del trabajo de la investigación y que serán presentadas más adelante. Es con esta contradicción que dialogan todos los informes cuando, además de constatar los efectos democráticos positivos de los movimientos sociales, se preguntan sobre los límites de su acción.

Más que un *trade-off*, o sea, una situación en la cual la elección de un camino conduce necesariamente a pérdidas referentes a otro camino posible, se trata aquí de una contradicción en el sentido que la tradición dialéctica da al término: **unidad de contrarios**. La identidad sólo puede ser pensada desde la diferencia y es justamente esta **unidad contradictoria entre identidad y diferencia** la que puede hacer avanzar a los movimientos sociales hacia situaciones que, además de expresar los intereses de los más pobres (identidad), propicie un conjunto de innovaciones (diferencia) sin las cuales la propia noción de desarrollo pierde sentido ⁽²²⁾.

El éxito de la iniciativa económica tomada en el ejido de La Corona, en el municipio de Marqués de Comilla, en Chiapas (Reygadas *et al.*, 2006) no se debe sólo a las reales oportunidades políticas abiertas por el movimiento zapatista, sino a la cohesión interna del propio ejido, basada en una experiencia común: se trataba de una pequeña comunidad muy organizada, unida por una historia común de migración, lazos religiosos, esfuerzo para colonizar una selva, luchas para enfrentar al líder corrupto y defender sus derechos agrarios. Al mismo tiempo, no obstante, esta comunidad no acató los dictámenes de la organización zapatista y optó por abrirse hacia iniciativas específicamente económicas, que les propiciaron significativo aumento en la generación de renta.

Éxito en iniciativas económicas a partir de la movilización de fuerzas comunitarias ligadas por fuertes lazo de identidad es una especie de **cuadratura del círculo**: el desafío del desarrollo incluye una dimensión económica fundamental y exige, en la mayor parte de las veces, la adopción de prácticas que se chocan con la propia identidad tan duramente conquistada. La sumisión de las iniciativas comunitarias a las exigencias características de la racionalidad económica es conflictiva (Magalhães, 2005) y abarca riesgos de diferenciación social que hieren la propia cohesión comunitaria (como lo observaron Reygadas *et al.* 2006 en las experiencias tanto de turismo como de pecuaria vacuna en Chiapas). Esta tensión potencial entre la afirmación democrática del poder de ciertos grupos sociales y su capacidad de concretar iniciativas, particularmente – pero no sólo – en el plano económico, puede comprometer a la identidad misma.

Si la identidad se apoya sobre un componente afectivo, comunitario y donde los lazos personalizados son fundamentales, los mercados, en contrapartida, funcionan bajo una racionalidad evidentemente

²² El trabajo reciente del filósofo francés Lucien Sève (2004) es una importante referencia en la renovación contemporánea de la tradición dialéctica. Para una aplicación del tema a la dialéctica del desarrollo, expresión de Celso Furtado, ver Veiga (2006).

distinta, como bien recuerda Max Weber (1923/1972/1991) en el corto y célebre capítulo dedicado al tema, donde afirma: los mercados no conocen relaciones personales, familiares o tradiciones.

El conflicto potencial que Pablo Ospina *et al.* (2006) exponen entre democracia y desarrollo no es solamente entre “economía y sociedad”: aun cuando se trata de dimensiones no económicas de la gestión pública, la propia lógica estatal exige que se adopten procedimientos administrativos que se van a chocar, muchas veces, contra los modos específicos de funcionamiento de las tradiciones comunitarias. Sin embargo, fue sobre la base del fortalecimiento e incluso de la recreación de estas tradiciones comunitarias como sus protagonistas conquistaron el gobierno municipal. De allí la conclusión de uno de los entrevistados en la investigación en Cajamarca (Bebbington *et al.*, 2006): organizaciones que trataban de democratizar el Estado terminaron “estatizándose”⁽²³⁾. Lo que está en juego allí son los efectos mismos de lo que Max Weber llama la **racionalización** de la vida social, inherente a la apertura de los lazos identitarios a la convivencia con referenciales que le son exteriores. La expresión política de este mismo dilema está en la oscilación entre la identidad étnica y la identidad pluriétnica en sociedades con fuerte participación indígena, como bien lo muestra el trabajo de Ospina *et al.* (2006).

Este proceso de racionalización no es necesariamente destructivo de los lazos sociales identitarios: la consigna *ama llulla, ama killa, ama shwa*, “no mentir, no robar, no ser ociosos”, es fundamental, pues imprime una dimensión ética universalizante a la construcción identitaria⁽²⁴⁾. La extraordinaria politización del movimiento social indígena en Ecuador lo pone permanentemente frente a este desafío de afirmar los lazos de identidad de las bases sociales que lo componen y, al mismo tiempo, ampliar el alcance de esta afirmación mucho más allá del universo estricto de los grupos en los cuales ella se origina. La entrada misma del movimiento al universo político formal – como ocurre en Ecuador – exige que esta contradicción entre la identidad del grupo y su apertura hacia repertorios que no son parte de sus formas tradicionales de vida sea enfrentada en un nuevo plano (Ospina *et al.*, 2006)

Estas formas virtuosas de enfrentamiento de las polaridades “identidad/diferencia”, “intereses específico/intereses amplios”, “valores tradicionales/racionalización de la vida”, “afirmación étnica, de clase o profesional/proyectos universalizantes” no suprimen la existencia misma de la contradicción y constituyen uno de los más importantes desafíos que enfrentan los movimientos sociales en sus luchas.

b. Lazos cerrados, lazos abiertos

En el abordaje territorial del desarrollo, los lazos sociales entre actores son recursos de los cuales estos pueden disponer en la organización de sus iniciativas en el plano político, económico y cultural. No es inusual que a esta constatación obvia se le siga la idea de que el desarrollo depende – más que de inversiones materiales – de fortalecer la confianza entre los individuos y que, por lo tanto, la creación de instituciones capaces de consolidarla es su camino más seguro⁽²⁵⁾.

²³ Lo que recuerda, de forma muy interesante, la noción de colonización de la vida, aplicada por Habermas exactamente al riesgo de que la vitalidad de la participación popular sea tragada por las exigencias de la racionalización burocrática. Ver Habermas (1992).

²⁴ Una reflexión amplia sobre los desafíos de la racionalización de la vida social en el medio rural puede ser encontrada en Favaretto (2006).

²⁵ Los trabajos de Putnam (1993 y 2000) y de Fukuyama sobre capital social responden a este tipo de orientación, aquí expuesta de forma sin duda caricatural y que no hace justicia al interés que despiertan.

Los estudios realizados en el marco de este Programa de Investigación avanzan en otra dirección. Ellos muestran, sistemáticamente, que la cooperación social no es un ideal abstracto al que adhieren actores bien intencionados, tanto más frecuente cuanto más fuertes las instituciones capaces de reducir sus costos de transacción. Al contrario, la cooperación social sólo puede ser entendida en base al estudio de los intereses, de las representaciones, de las oportunidades y, sobre todo, de las fuerzas y habilidades de las que disponen los diferentes segmentos organizados de una sociedad. Lo que está en juego en la formación de los territorios no es un ideal de cooperación – que pudiera ser alcanzado por cierto tipo definido de construcción institucional – sino los recursos materiales y simbólicos con los que van a contar diferentes actores en la legitimación de sus iniciativas y, sobre todo, en la obtención de la **cooperación social localizada** necesaria para que éstas sean concretadas.

El territorio, por lo tanto, no es la síntesis equilibrada de la variedad de actores que lo componen. Al contrario, éste refleja, ante todo, la fuerza – y las debilidades – de cada uno de estos actores y, más aun, su capacidad de construir las **habilidades sociales** (Fligstein, 2001a) necesarias para liderar el proceso de cooperación del cual dependen los diferentes proyectos que le dan vida. Las habilidades sociales de los actores sólo pueden ser comprendidas a la luz de las tácticas que emplean para conquistar la cooperación ajena, lo que significa estudiar concretamente quiénes son estos actores y dónde se sitúan en sus relaciones con los demás – o en lo que Neil Fligstein (2001b), tomando a Pierre Bourdieu, llama “**campos**”. La imagen de los territorios que resulta de la investigación es **menos la de redes abiertas, flexibles, plurales y diversificadas, que la de estructuras relativamente consolidadas**, o sea, formas recurrentes de dominación social en las cuales resulta decisiva la conquista, por parte de diferentes actores, de la cooperación con aquellos que no forman parte habitualmente de su círculo social.

En Olmos, por ejemplo, es fundamental el papel de los ingenieros para construir la legitimación social de la represa como símbolo del progreso material. Los problemas sufridos por las comunidades indígenas, la tragedia que representará una obra de esta magnitud en ausencia de un Informe de Impacto Ambiental pierden expresión en el territorio por la incapacidad de las organizaciones ligadas a los intereses de las comunidades indígenas y a la defensa del medioambiente de elaborar un punto de vista coherente sobre el tema. Al contrario, grupos profesionales liderados por ingenieros lograron organizar la **justificación social** que asocia la represa al progreso y presenta a sus opositores como partidarios de un punto de vista arcaico. Los opositores a la represa están ausentes de las principales organizaciones que gestan este proceso y no logran siquiera aprovechar la oportunidad de participar de algunos de estos órganos, en virtud de las divisiones que enfrentan. Su dificultad para afirmar una identidad propia no permite que construyan las habilidades sociales necesarias para conquistar la cooperación ajena en su propio interés (Zegarra *et al.*, 2006)

De igual modo, en el caso de Cajamarca, en el Perú, las minas lograron imponer un patrón de legitimación social en el que llegan a financiar actividades de movimientos sociales, los dividen y se imponen como **interlocutores legítimos** en el proceso de desarrollo territorial. En Cotacachi, en Ecuador, en contrapartida – y el contraste entre los dos casos es uno de los mayores intereses del estudio de Bebbington *et al.* (2006) – no lo lograron y fueron los miembros de los movimientos sociales los que supieron conquistar la cooperación necesaria no sólo para que fueran ocupadas las oficinas de la mina, sino que ésta tuviera que cambiar sus planes estratégicos de implantación. Más que esto: la fuerza que les permitió revertir la situación desfavorable se apoyó en un conjunto de relaciones muy diversificadas que pasaban no sólo por miembros de la Iglesia Católica o militantes de otros países identificados con las dimensiones ideológicas presentes en sus luchas, sino también por los circuitos de la responsabilidad social empresarial, por las asambleas de los accionistas de los grupos económicos

detentores de las minas y por los propios medios de comunicación internacionales. Se formaron lazos con actores diversificados en cuanto a sus horizontes políticos a partir, sin embargo, de la capacidad que tuvieron los movimientos de hacer convergir estos vínculos en el sentido de interrumpir las actividades predatorias de las empresas.

Los territorios son arenas, dominios, espacios sociales organizados o campos (Bourdieu y Wacquant, 1992) en los que actores colectivos tratan de producir sistemas de dominación – que es otra forma de denominar la obtención de la cooperación ajena – por medio de un conjunto variado de recursos materiales y culturales que les allanan caminos para interpretar, imprimir sentido, tomar posición y actuar en situaciones dadas.

Los movimientos sociales son contruidos en base a la afirmación identitaria de referenciales comunes vivenciados por un determinado grupo. Pero – salvo en situaciones en las que se opte abiertamente por un camino de conflicto permanente, como en el caso de los zapatistas en Chiapas – para obtener cooperación ajena, estos movimientos necesitan producir significados y abrir oportunidades accesibles a grupos que no forman estrictamente parte de su universo. Las organizaciones ayudan a generar lo que Fligstein (2001:15) llama “culturas locales” que permiten a las personas interpretar su posición y volver comprensible lo que hacen para sí mismas y para los demás. El dominio sobre determinado campo social – un territorio, por ejemplo – pasa por la capacidad de producir estos significados no sólo para los componentes de una determinada organización, sino para actores que no forman parte de la misma y puedan encarar como justo y legítimos los objetivos que se propone.

En la raíz de los movimientos sociales hay lazos cerrados, identidades que se fortalecen al interior de organizaciones ligadas inmediatamente a sus referenciales: es el caso, por ejemplo, de las Comunidades Eclesiales de Base que, en toda Latinoamérica, ligaron su mensaje religioso a la propia afirmación identitaria de las poblaciones con las cuales trabajaban y que aparecen en todos los estudios, en el ámbito de este Programa de Investigación. La legitimación de las identidades formadoras de los movimientos sociales ante actores que no forman parte de su universo cultural constructivo es, empero, uno de los desafíos fundamentales que enfrentan y de los cuales depende el rumbo mismo del desarrollo territorial.

Este abordaje es importante, pues permite mirar a los dos factores que serán expuestos ahora – innovación y mercados – no como elementos abstractamente positivos al desarrollo, sino como **campos** cuyos perfiles dependerán exactamente de las fuerzas sociales que les dan contenido.

c. Representatividad e innovación

Al estimular innovaciones en la estructura de oportunidades de participación política y en las formas de organización de los mercados, los movimientos sociales enfrentan una contradicción decisiva: por un lado, representan segmentos sociales disconformes con el orden social vigente y que se movilizan exactamente para cambiarlo. Los cambios, sin embargo – sobre todo cuando son específicos, tópicos y localizados – traen dos amenazas fundamentales y que aparecen claramente durante la investigación. Por un lado, la expuesta por John Kenneth Galbraith (1979) en un libro que escribió en base a su experiencia en la India: son muy restringidas las posibilidades de los pobres de lidiar con la incertidumbre y con el riesgo ⁽²⁶⁾, pues ellos sobreviven sobre la base de un conjunto de relaciones

²⁶ Lo cual es la forma negativa de presentar la propia definición que ofrece Amartya Sen (2000) a la noción de desarrollo: los pobres tienen reducidísima capacidad de hacer opciones, sus libertades son extremadamente limitadas. La misión central

sociales de dominación – frecuentemente clientelistas y personalizadas – cuya supresión puede dejarlos aun peor de los que estaban. Además, la introducción de innovaciones técnicas, organizativas y mercadológicas difícilmente beneficia igualmente a todos los que están potencialmente interesados en ellas: tanto en el ejido de la Corona, en el municipio de Marqués de Comillas (Reygadas *et al.*, 2006), como en Olmos (Zegarra *et al.*, 2006), la innovación tiende a beneficiar a los más pudientes, confirmando lo que desde los célebres estudios de Eric Wolf sobre las guerras campesinas ya es parte del conocimiento elemental sobre el tema: que la diferenciación social es una amenaza a la cohesión de las sociedades campesinas.

Se puede hablar, por lo tanto, de **una contradicción entre la participación social (la dimensión de la identidad, conforme hemos visto en el ítem a, los lazos sociales cerrados, expuestos en el ítem b.) y las innovaciones socio-culturales, productivas y políticas necesarias para el proceso de desarrollo (la dimensión de la diferencia, la apertura de los lazos sociales)**. Sin participación social – al menos en países con estructura desigual de distribución del ingreso y del patrimonio – el proceso de innovación tiende a tomar un rumbo altamente concentrador y predatorio que lo aleja de la esencia misma del desarrollo ⁽²⁷⁾. Pero no hay evidencias de que la participación social tenga el poder, por sí sola, de estimular prácticas innovadoras, que amplíen las oportunidades de generación de ingresos y mejoren la calidad de la inserción de los más pobres. Al contrario, con inmensa frecuencia los procesos participativos terminan sirviendo para consolidar y legitimar poderes dominantes que inhiben formas innovadoras de uso de los recursos. La situación de pobreza amplía las amenazas que traen las situaciones innovadoras a los individuos y a los grupos sociales. Parte de este problema se debe a la propia precariedad de la representación social, a su carácter muchas veces restringido y de expresión limitada, como muestran los datos del levantamiento cuantitativo realizado por Pablo Ospina *et al.* (2006) sobre el tema. Pero, además de este problema importante, las organizaciones – aun cuando son muy representativas – tienden mucho más a formar una especie de red de protección alrededor de lo que ya hacen que a crear las condiciones para que alteren sus prácticas productivas y la manera cómo se insertan en los mercados.

Esta relación contradictoria entre participación social e innovación es la clave de lectura para interpretar los diferentes intentos de implantar métodos y técnicas orientados a estimular el desarrollo territorial. La lectura desde la **contradicción entre representatividad e innovación** no pretende su supresión, sino que trata de enfatizar el estudio concreto de la manera como las diferentes fuerzas sociales se apropian de las oportunidades para fortalecer sus posiciones en las relaciones sociales locales de las que dependen.

No existe cualquier fatalidad en el destino de esta contradicción: ella está presente en Ecuador y se expresa en el desfase entre el extraordinario avance político reciente y la timidez de las innovaciones económicas alcanzadas (Ospina *et al.*, 2006). Pero, en contrapartida, en el Sur de Brasil (Abramovay *et al.*, 2006), fueron organizaciones representativas las que – en un ejemplo notable de emprendimiento colectivo (Sachs, 2004) – armaron dos sistemas cooperativos que ya ha adquirido una dimensión social que supera a lo lejos la esfera experimental y tiene peso decisivo en los territorios en los que existen: el Sistema Cresol de Crédito Solidario (presente en 200 municipios, con casi 50 mil miembros) y las cooperativas que tienen hoy un papel de destaque en la organización del mercado regional de la leche

del proceso de desarrollo y aquella por la cual podría ser evaluado es justamente la ampliación de estas capacidades y de estas libertades.

²⁷ Es la más importante conclusión de un trabajo reciente del Banco Mundial sobre los efectos de la desigualdad sobre las sociedades latinoamericanas. Ver World Bank, 2003.

(Abramovay *et al.*, 2006). De la misma manera, aunque en una escala mucho menor, la organización del turismo en “la casa del habitante”, al Sur de México es una innovación fundamental (Reygadas *et al.*, 2006), más aun en países en los que este tipo de iniciativa tiende a ser prioritariamente organizada por los grandes propietarios de tierras.

Esta contradicción entre representatividad e innovación contribuye a explicar también el contraste entre el discurso ambientalista de la aplastadora mayoría de los movimientos sociales y sus prácticas habitualmente poco orientadas a la explotación sustentable de la biodiversidad, cuando se trata de generar ingresos. El conflicto entre el ganado y la selva – evidente en los estudios sobre la Amazonía (Toni, 2006) y sobre Chiapas (Reygadas *et al.*, 2006) – expresa lo inevitable que es para los movimientos sociales dar total prioridad a las necesidades inmediatas de sus bases sociales (generar ingresos) incluso en detrimento de sus convicciones preservacionistas. Es cierto que los movimientos patrocinan a menudo experiencias localizadas de agricultura orgánica o de reservas extractivas, con un ámbito empero muy limitado. Ahora bien, cuando se trata de la conquista de activos que representen la mejoría de la inserción social de los más pobres – como por ejemplo el crédito, en Brasil – entonces son las modalidades más convencionales las que imperan y los temas ambientales tienden a ser relegados a segundo plano, como bien muestra el trabajo de Toni (2006).

d. Solidaridad y mercados

A primera vista son categorías inconciliables: entre las solidaridades de las que están hechos los movimientos y la impersonalidad característica de los mercados, la distancia es la de un verdadero mundo social. En un caso, una experiencia vivida en común a partir de la oposición a enemigos claramente identificados, de lazos con actores que comparten su universo de significados y de la vivencia de experiencias concretas comunes. En el otro, el anonimato de las relaciones humanas en las cuales el reconocimiento de cada uno se hace de manera neutral y mediante un mecanismo automático expreso en los precios de los productos. En un caso – para emplear los términos comunes a Max Weber y Karl Polanyi (1944/1980) – la racionalidad sustantiva informada por valores; en el otro, la racionalidad formal, basada en el cálculo en dinero o en capital.

Muchas veces esta oposición asume contornos claramente ideológicos, y aparece como fundamento de una ética comunitaria de naturaleza emancipatoria: “la concepción comunitaria de vida no tiene nada que ver con la propuesta individualista que subyace al discurso neoliberal”, afirma una publicación indígena citada por Pablo Ospina *et al.* (2006). Los valores y prácticas de la comunidad indígena se apoyan en valores como la reciprocidad, la ayuda mutua, el valor comunitario de los bienes, el respeto a la naturaleza, la solidaridad, la responsabilidad social, la discusión colectiva y el respeto al otro, que encarnan exactamente lo contrario de la cultura occidental. No sorprende entonces que las propuestas de afirmación étnica, en la base de estos movimientos sociales, tengan una inmensa dificultad para elaborar sugerencias consistentes de afirmación del trabajo de las poblaciones que representan en mercados dinámicos y promisorios.

La afirmación identitaria de los movimientos sociales, los lazos que los componen y la representatividad que buscan son correlatos, en general, de una visión crítica según la cual el mercado – en este caso pronunciado en singular, como entidad abstracta de coordinación social – responde, en gran parte, por los grandes problemas contra los cuales se organizan las poblaciones que viven en situaciones de pobreza. Al mismo tiempo, sobre todo en el medio rural, los movimientos sociales representan a poblaciones que dependen de mercados de productos y servicios – agrícolas y no

agrícolas – para su reproducción. De allí resulta una fértil **contradicción**, nítida en los informes, **entre una crítica al significado de una sociedad basada en el mercado** (en singular) como mecanismo de relación entre sus componentes, por un lado, y **el intento permanente de construir mercados** (en plural), o sea, de encontrar en los mercados un terreno de mejoría de la propia inserción social de los más pobres. Es una dimensión más de las polaridades que forman las categorías desde las cuales son aquí analizadas las situaciones encontradas en campo.

Las situaciones ya mencionadas del Sudoeste de Paraná (cooperativas de crédito y de leche) y de Chiapas (ecoturismo y ganadería) muestran (Reygadas *et al.*, 2006) que identidades fuertes pueden ser, sin embargo, la base de la formación de iniciativas económicas consistentes. En el caso del cooperativismo de crédito del Sur de Brasil, los valores propios de la economía solidaria permanecen en el ámbito de una organización financiera plena (Abramovay *et al.*, 2006). Lo más importante de ello es que los propios mercados pueden ser considerados (Fligstein, 2001b) como campos sociales cuyo dominio será disputado por diferentes actores sociales. Pero la tradición de los movimientos sociales tiende a alejarlos de este campo.

Mercados son los campos sociales en los que más nítidamente se expresa la dificultad de promover las innovaciones necesarias para cambiar la inserción de los más pobres. Los movimientos sociales logran, con frecuencia, obtener recursos para ampliar la **producción de bienes** e incluso la **oferta de servicios** por parte de las poblaciones que representan. Pero es mucho mayor su dificultad para evitar que estos servicios y productos sean comercializados por medio de los circuitos convencionales ya existentes. De allí una **pregunta crucial: ¿serán capaces los movimientos sociales de mantener su identidad, de fortalecer los lazos que los componen, de ampliar su representatividad y – al mismo tiempo – construir mercados promisorios para la valorización del trabajo de los más pobres?** Lo que demuestra el trabajo de campo es una inmensa dificultad para responder afirmativamente a esta pregunta: más aun porque entre los movimientos sociales y los actores empresariales consolidados en los territorios en los que actúan, la distancia es muy grande y las relaciones bastante tenues. El resultado es que las conquistas obtenidas en el campo de las capacidades productivas – de bienes y servicios (créditos, equipamientos, instalaciones) – muy difícilmente responden por el cambio en la matriz económica desde la cual los más pobres se insertan socialmente. Una expresión de esta dificultad es la participación tan incipiente de los movimientos sociales en mercados orientados explícitamente a valorizar cualidades éticas, ambientales, territoriales o de emancipación social ligadas a determinados productos. O incluso el hecho de que aun cuando logran promover el acceso de las poblaciones que representan las producciones que no formaban parte de sus prácticas – ganadería, por ejemplo – no interfieren en la propia organización de los mercados y, por lo tanto, terminan fortaleciendo actores sociales con los cuales prácticamente no negocian y que expresan las formas mas tradicionales de dominación social sobre los más pobres. La crítica ideológica al “mercado” pocas veces es capaz de producir una capacidad específica de interferir ni, mucho menos, de organizar mercados.

e. Gobiernos, movimientos y participación social

Eric Hobsbawm mostró en “Rebeldes Primitivos” que, en ausencia de una estructura organizada y de liderazgos claramente reconocidos, el poder constructivo de las revueltas es muy bajo. Hobsbawm se afilia a la vertiente que ve en la movilización popular una condición necesaria, pero ni de lejos suficiente para el cambio social. Sin organizaciones con objetivos políticos claros, las luchas sociales no logran ir más allá de un horizonte inmediato y poco promisorio. En contrapartida, las organizaciones

de los movimientos sociales pasan, muchas veces, a poseer intereses propios ligados a su propia reproducción orgánica y funcional. Congresos, militantes profesionales, viajes, escuelas de formación de cuadros son elementos indispensables, claro está, para que se formen y se ejerzan las habilidades sociales necesarias para la afirmación de los proyectos en torno a los cuales se organizan los movimientos sociales. Pero, al mismo tiempo, el riesgo de que los intereses de las organizaciones se vuelvan relativamente autónomos en relación a los movimientos es tanto mayor cuanto más importantes y masificadas sean sus estructuras.

El tema está directamente relacionado a la capacidad de los movimientos sociales de influir sobre los procesos localizados de gobernanza. Se pueden extraer tres resultados principales del trabajo de campo en lo que se refiere a la gobernanza del proceso localizado de desarrollo.

i) Gobernanza ambiental reactiva

Los movimientos sociales fueron capaces de interferir sobre el uso local de recursos materiales a partir de sus innumerables tentativas de defender la preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad. Esta interferencia aparece en prácticamente todas las situaciones, salvo tal vez en Olmos y en el Sudoeste de Paraná, en donde el tema no forma parte de manera prioritaria de la agenda de los movimientos aquí estudiados (²⁸). Pero incluso allí donde los temas ambientales han sido importantes, es difícil emplear el término “gobernanza” para caracterizar las prácticas de los movimientos. La expresión gobernanza fue acuñada para diferenciar procesos centralizados (basados en el ejercicio de una autoridad) o procesos completamente descentralizados (como el estilizado mercado perfecto de la economía neoclásica) de aquellos en los que el uso de los recursos se deriva de decisiones coordinadas voluntariamente por la organización de los propios actores, que, por esta vía, terminan creando normas e instituciones que se imponen como prácticas corrientes. Es el sentido de la oposición que hace Ostrom (1990) tanto a la solución hobbesiana que impone una ley de arriba para abajo, como a la solución lockeana por la cual la privatización de los bienes resulta en su mejor uso posible: “governing the commons” da lugar a un vasto programa de investigación en el que Ostrom muestra la capacidad de producir reglas como resultado de la propia interacción social, y de controlar su aplicación en beneficio tanto de la sociedad como del medio ambiente.

No se puede decir que entre los movimientos sociales estudiados por nosotros se encuentren casos expresivos en los que saberes locales hayan sido movilizados y renovados para producir este tipo de regla y de capacidad de ejercicio democrático de poder. Una de las razones (ya subrayadas en el ítem 3.3 arriba) es la necesidad de los movimientos de apoyar las necesidades de generación de ingreso de las poblaciones que representan, lo cual, muy a menudo – dentro de los parámetros cognitivos disponibles y de las relaciones sociales locales dominantes – es incompatible con el uso sustentable y la preservación de la biodiversidad (Toni, 2006, Reygadas *et al.*, 2006). Pero estos límites a la gobernanza ambiental se explican también por el propio formato de las políticas públicas conquistadas por estos movimientos. Veamos más de cerca la cuestión.

²⁸ Aunque es importante en prácticas gubernamentales apoyadas por el Banco Mundial como el proyecto microcuencas, orientado a estimular prácticas agrícolas que combatan la erosión de los suelos. Aunque cuentan con la participación activa de agricultores familiares, no se puede decir que estos proyectos tengan importancia considerable para el sindicalismo de trabajadores rurales.

ii). *La importancia del Estado*

Cualquier análisis crítico de la relación entre movimientos sociales y Estado debe partir de una constatación elemental: una de las medidas básicas del éxito de los movimientos sociales en el medio rural es su capacidad de conquistar, ante el Estado, bienes y servicios para las poblaciones que representan, de los cuales estaban hasta entonces desprovistas. Es el propio sentido político de los movimientos lo que está allí en juego. Que esta conquista se traduzca concretamente en el acceso al crédito (como en el caso del Sur de Brasil y de Amazonía), en la construcción de carreteras regionales y vecinales, como en Chiapas o en la institucionalización de procesos participativos que valorizan a poblaciones que se encontraban fuera del juego político (como en la región de Vale do Ribeira), la verdad es que los movimientos sociales son hoy, en toda América Latina, interlocutores de primera importancia en el moldeo mismo de las políticas públicas. Tiene razón Webster (2004) cuando afirma: “Allí donde el Estado y sus instituciones y organización eran estratégicamente contestados y repelidos, ahora son vistos de forma mucho más fragmentada en su forma y naturaleza, con diversidad de intereses por parte de sus diferentes actores”.

La investigación muestra una significativa variedad de situaciones en las que es innegable la influencia de los movimientos sociales sobre los comportamientos de las agencias del Estado, empujándolas hacia un mayor respeto a la democracia y a los procesos participativos de toma de decisión. Los movimientos sociales son capaces, en efecto, de hacer oír por la sociedad y por el Estado un conjunto importante de reivindicaciones que terminan siendo – parcialmente, es cierto – muchas veces satisfechas. Los procesos participativos involucran, muchas veces, a fracciones minoritarias de la población, como muestran Ospina *et al.* (2006). Pero este no es su principal problema, como se verá a continuación.

iii). *Fallas de los mecanismos participativos*

Las virtudes de los procesos participativos no pueden sortear tres problemas básicos que no resultan de la ausencia de participación sino de la manera como se organiza esta participación. Los movimientos sociales influyen sobre la acción de los gobiernos, pero en un sentido no siempre propicio a la creación de las condiciones necesarias al desarrollo territorial:

- **En ninguna situación estudiada existen consejos locales de desarrollo compuestos de forma verdaderamente intersectorial:** los empresarios de los territorios en los que actúan los movimientos sociales están sistemáticamente ausentes de los consejos gestores de las políticas de desarrollo. Esta ausencia se podría justificar por la idea de que estos empresarios representan justamente los intereses que el desarrollo trata de combatir. Pero tal visión supone que el proceso de desarrollo puede darse por la junción de las energías de las organizaciones populares, del Gobierno, de las ONGs y de las poblaciones pobres. Es una visión que separa completamente economía y sociedad, mercados y beneficios sociales. Esta actitud – bajo una retórica revolucionaria no siempre claramente formulada – resulta sistemáticamente en procesos de transferencia de bienes y recursos para las poblaciones que los movimientos sociales tratan de representar y defender, pero con impactos tímidos sobre los procesos localizados de desarrollo. La composición de los Consejos de Desarrollo Territorial en el Sur de Brasil (en los que sólo hay agricultores, organizaciones ligadas a la agricultura y agencias políticas), la ausencia de los empresarios de flores en las organizaciones locales de Cotacachi, en Ecuador, son ejemplos de estas distorsiones de los procesos participativos. Al obtener reconocimiento público, los movimientos sociales tienden a establecer relaciones con diversos niveles de

Gobierno, a partir de sus propias bases y no construyen – ni mucho menos lideran, claro está – relaciones durables con sectores sociales extraños a sus universos y que, sin embargo, son cruciales para los rumbos del desarrollo del territorio. Pablo Ospina *et al.* (2006) discuten el tema, en Ecuador, a la luz de tres tipos ideales de relación entre movimientos sociales y Estado: el clientelismo, el corporativismo y la ciudadanía. Más allá de que algunas de las formas más elementales de clientelismo sean superadas con la participación social organizada en el proceso de toma de decisiones políticas, los resultados – con mucha frecuencia – refuerzan situaciones en las que las representaciones de naturaleza clasista/profesional (agricultores familiares, por ejemplo) o étnicas son privilegiadas en detrimento de un horizonte territorial. En el trabajo de Schattan *et al.* (2006) el tema aparece también en la propia formulación de las reglas – de lo que llaman el juego de las reglas, en oposición a las reglas del juego – que presiden los procesos participativos y que dificultan la formación de instancias decisorias verdaderamente plurisectoriales.

- El carácter participativo de las políticas públicas tiende a **fortalecer instancias locales, cuyas dimensiones son tan restringidas que bloquean una planificación verdaderamente innovadora**. Las virtudes del “desarrollo local” – la participación social en la toma de decisiones, la confianza entre los habitantes – se ven sofocadas por un ambiente de parroquianismo. Es cierto que los Consejos de Desarrollo Territorial o las organizaciones orientadas a la gestión de cuencas hidrográficas en Brasil (Abramovay *et al.*, 2006, Schattan *et al.*, 2006) expresan el deseo de ampliar este horizonte. Pero en Ecuador, en contrapartida, este es uno de los problemas serios que enfrenta la participación popular. El ámbito excesivamente restringido – municipal, por ejemplo – de las políticas favorece relaciones clientelistas entre el alcalde y los organismos del Estado del cual depende (Ospina *et al.*, 2006).
- La participación popular tiende a **producir un conjunto de reivindicaciones que difícilmente corresponde a un plan de desarrollo**. En la mayor parte de las veces, la atención a las reivindicaciones locales, sobre todo en situación de mucha pobreza – resulta en un conjunto de pedidos cuya coherencia interna es baja: una suerte de “lista de compras” cuya ejecución da lugar, muy a menudo, a la atención clientelista de demandas puntuales mucho más que a decisiones de carácter estratégico. No existen mecanismos que premien la calidad de los proyectos locales elaborados ni que conduzcan a un proceso de aprendizaje capaz de favorecer iniciativas innovadoras y poco convencionales.

El estímulo a formas de gobernanza apoyadas en la participación social organizada sólo puede ser positivo para la democracia y el desarrollo. Pero la experiencia latinoamericana – y lo que fue posible observar de ella durante la investigación – señala una contradicción básica coherente con las otras cuatro examinadas arriba: la influencia de los movimientos sobre lo que hacen los gobiernos no conduce a la toma de iniciativas que favorezcan la participación social diversificada en el proceso de desarrollo, el enriquecimiento de los lazos sociales entre los actores, la innovación productiva, técnica, organizativa y el vínculo a mercados dinámicos y competitivos. Existen, por supuesto, excepciones e intentos más o menos exitosos de una actuación que trata de superar los problemas aquí planteados. Pero estas excepciones e intentos no llegan a cambiar el panorama general aquí presentado.

4. Conclusiones

La victoria en la lucha contra la pobreza depende de la drástica reducción de la desigualdad: al exponer esta conclusión, el trabajo ya citado del Banco Mundial (De Ferranti *et al.*, 2003) muestra que la reducción de la desigualdad, por su parte, es una cuestión de poder. El crecimiento económico por sí solo – y, *a fortiori*, el crecimiento de la agricultura o del complejo agroindustrial – en sociedades muy desiguales tiende a favorecer a los que ya se encuentran dotados de los activos que les acreditan una participación constructiva en la vida social. La reducción de la desigualdad – empezando por la desigualdad de poder, como bien recuerda el trabajo del Banco Mundial – no es una dimensión que puede ser agregada a la idea de desarrollo, sino su componente central, aquello que la constituye conceptualmente.

Si el desarrollo, entonces, no resulta de manera automática del crecimiento económico – pese a que lo supone, está claro – se siguen dos conclusiones decisivas.

La primera – que no ha recibido el énfasis de nuestra investigación – es que la **diversificación del tejido social de las regiones interiores** es seguramente el camino que ofrece mayores chances de aprovechamiento de las energías creativas de sus poblaciones. La idea tan frecuente de que la agricultura representa de manera casi exclusiva el futuro de las regiones rurales y que el desafío más importante de la lucha contra la pobreza es aumentar las oportunidades de los pobres de participar de la expansión de la producción agropecuaria es una referencia central en la acción de las organizaciones de extensión rural y de los propios movimientos sociales. Esta idea los impide de reconocer y fortalecer procesos localizados virtuosos, de los cuales, sin embargo, las actividades agrícolas no son necesariamente la dimensión central. El trabajo ha mostrado algunas pocas experiencias en las que la valorización de las amenidades naturales en Chiapas (Reygadas *et al.*, 2006) o en Vale do Ribeira (Schattan *et al.*, 2006) empieza a formar parte del universo de propuestas y prácticas de los movimientos sociales. Pero son todavía innovaciones poco expresivas.

La segunda consecuencia de la premisa de que el proceso de desarrollo es más amplio que el crecimiento económico y que supone redistribución del poder es que la participación organizada de los actores pasa a ser un elemento central en el propio destino de los territorios. Ello es lo que justifica el empeño de este Programa de Investigación para abordar el desarrollo territorial desde el ángulo de la influencia que en él ejercen los movimientos sociales.

Manuel Castells (1996) y Alain Touraine (2005) identifican en la defensa del medio ambiente y de la emancipación femenina los más promisorios movimientos sociales del Siglo XXI. Las razones son claras: en un caso y en otro son movimientos que expresan aspiraciones universales, mucho más allá de intereses de clases, de profesiones, de etnia o incluso de condición social. Los movimientos orientados hacia la lucha contra la pobreza y la exclusión social estarían, desde esta perspectiva, permanentemente amenazados por el riesgo de adoptar prácticas corporativistas, de burocratizarse y de que se esterilicen las energías creativas que les dieron origen, en relaciones promiscuas con el Estado y en la rutinización de sus propias actividades.

El principal resultado de este Programa de Investigación es la localización de un conjunto de elementos explicativos del contraste entre la importancia de los movimientos sociales en el cambio de las relaciones de poder y de otras instituciones que están en la raíz misma de la pobreza y la timidez de su presencia en los procesos localizados de transformación productiva. Estos elementos son coherentes

entre sí y sólo han sido decompuestos en ítems para una mayor claridad en la exposición. No son elementos circunstanciales, episódicos, sino un conjunto de contradicciones reales que conducen a los movimientos sociales hacia dilemas decisivos para su futuro y para el futuro del propio desarrollo que tanto depende de ellos. Los cinco elementos expuestos en esta síntesis forman un conjunto de contradicciones cuyos términos polares guardan – cada uno de ellos – una notable coherencia. Ofrecen así instrumentos heurísticos para enriquecer la comprensión de las situaciones localizadas y circunstanciales.

Pero estos elementos invitan también a una reflexión más amplia que se puede exponer bajo la forma de algunas cuestiones que este Programa dirige a los movimientos sociales.

1. ¿Es posible para los movimientos sociales tener una actitud crítica y reflexiva, no sólo sobre los problemas del mundo en el que actúan – cosa que ellos ya tienen – sino sobre ellos mismos – lo cual, en general, no tienen? ¿Cuáles son los instrumentos de evaluación y monitoreo que informan a los dirigentes de los movimientos que sus acciones contribuyen para el proceso de desarrollo? Estas cuestiones abarcan temas que van desde la transparencia de las cuentas de las organizaciones hasta un balance sobre los efectos de las acciones y de las movilizaciones de los movimientos sobre las sociedades en las que actúan. Sin una actitud autorreflexiva de esta naturaleza, los movimientos sociales difícilmente podrán lidiar de manera constructiva con el conjunto de contradicciones que su propia existencia – quieran o no – los hace enfrentar.
2. ¿Movimientos sociales representativos de ciertas categorías profesionales, de clase o étnicas pueden establecer relaciones durables y elaborar procesos de planificación con sectores sociales extraños a las bases que representan? ¿Qué recursos necesitan para enfrentar este desafío – en el caso de que lo consideren positivo – sin con ello perder su propia identidad?
3. ¿Cómo evitar que el sinnúmero de mesas de concertación, comisarías de desarrollo, consejos gestores, en los que la participación de los movimientos sociales es importante, los vuelvan organizaciones burocráticas responsables de la transferencia de recursos a ciertas regiones y poblaciones y sin ninguna capacidad de iniciativas innovadoras en el plano económico?
4. ¿Es posible compatibilizar una actitud crítica hacia las injusticias sociales – y, en el límite, hacia el propio capitalismo – con el estímulo a la participación de los pobres a mercados dinámicos y promisorios que les abran caminos para superar la situación en la que se encuentran?

Referencias bibliográficas

ABRAMOVAY, R., R. MAGALHÃES Y M. SCHRÖDER. (2006). A agricultura familiar entre o setor e o território. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito).

BACCARO, Lucio y Constantino PAPADAKIS (2004) – “The Downside of Deliberative Public Administration” - Conference on “Empirical Approaches to Deliberative Politics” - European University Institute Florence 21-22 Mayo

- BAGNASCO, Arnaldo y Carlo TRIGLIA (1988/1993) *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan.
- Bebbington, A., D. Humphreys Bebbington, J. P. Muñoz, J. Ligan, M. Scurrah, J. Alvarado, D. Gonzales, J. Bury, C. Cevallos, y C. Paz. (2006). Lazos transnacionales en los movimientos socio-ambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Perú y el Ecuador. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito).
- BERKES, Fikre y Carl FOLKE. 1997. *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- BOURDIEU, Pierre y Loïc WACQUANT (1992) – *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- BRASIL (2006) – *Plenária nacional de desenvolvimento rural sustentável*
- CAMPANHOLA, Clayton y GRAZIANO DA SILVA, José Graziano (2000) – O novo rural brasileiro – UNICAMP/EMBRAPA
- CASTELLS, Manuel (1996/1999) – *O poder da identidade – A era da informação: economia, sociedade e cultura* - vol. 2 – Paz e Terra – Rio de Janeiro
- DE FERRANTI, David et al (2003) – *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History ?* – World Bank Latin American and Caribbean Studies – Advance Conference Edition – The World Bank, Washington.
- FAO (1988) - *El estado mundial de la agricultura y la alimentación – los ingresos rurales no agrícolas en los países en desarrollo*. Roma, 1998.
- FAVARETTO, Arilson (2006) – *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – Do agrário ao territorial* – Tesis de Doctorado – Programa de Postgrado en Ciencia Ambiental – Universidad de São Paulo.
- FLIGSTEIN, Neil (2001a) – “Social skill and the theory of fields” disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet el 6/05/05 – publicado en *Sociological Theory* 19(2), 2001, pags. 105-125
- FLIGSTEIN, Neil (2001b) – *The Architecture of Markets – An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies* – Princeton University Press
- FOLKE, Carl, Lowell PRITCHARD JR., Fikret BERKES, Johan COLDIN e Uno SVEDING (1998) - “The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions” - IHDP Working Paper No 2.
- FUKUYAMA, Francis (1995) – *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* – News York, Free Press.
- FUNG, Archon e OLIN WRIGHT, Eric (2003) - *Deepening Democracy - Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* – The Real Utopias Project – Verso, Londres.
- GALBRAITH, J. K. A Natureza da Pobreza das Massas. Trad. de Oswaldo Barreto e Silva. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1979.
- HABERMAS, Jurgen (1992) - “Further Reflections on the Public Sphere.” In Craig Calhoun, ed. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass.: MIT University Press: 421-62.

- HAESBAERT, Rogério (2004). **O mito da desterritorialização: do “fim” dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil
- IICA (2004) – **I Fórum Internacional Territórios, Desenvolvimento Rural e Democracia** – 16 a 19 de noviembre de 2003 – Fortaleza – CD/ROM
- LAKATOS, Imre & MUSGRAVE, Alan (eds.). *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 91-196.
- MAGALHÃES, Reginaldo y Ricardo ABRAMOVAY (2005) – “A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia” - **XXIX Encontro Anual da ANPOCS** – Caxambu.
- MAGALHÃES, Reginaldo Sales (2005) - **Economia, natureza e cultura**. Tesis de Maestría defendida en el Programa de Ciencia Ambiental – USP: São Paulo.
- MAYR, Ernst (1997) - **This Is Biology - The Science of the Living World** - The Belknap Press of Harvard University Press - Cambridge, Londres
- OLSON, Mancur (1965) – **The logic of collective action** – Cambridge – Harvard University Press
- OSPINA, P. A. SANTILLANA, S. ORTIZ, M. ARBOLEDA, C. LARREA Y H. BARBER (2006). Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito)
- OSTROM, Elinor (1990). **Governing the commons – the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press.
- POLANYI, Karl (1944/1980) – **A grande transformação – As origens de nossa época** – Rio de Janeiro Campus.
- PUTNAM, Robert D. (1993/96) – **Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna** – Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- PYKE, F.; G. BECCATINI y W. SENCLENBERGER, orgs. (1990) - **Industrial Districts and Interfirms Cooperation in Italy** International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- REYGADAS, L., T. RAMOS, G. MONTOYA. (2006). Los dilemas del desarrollo territorial: repercusiones del zapatismo en la Selva Lacandona de Chiapas. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito)
- SACHS, Ignacy (2004) – **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado** – Garamond/SEBRAE, Rio de Janeiro]
- SCHATTAN P. COELHO, V., A. FAVARETTO, C. GALVANEZZE Y F. MENINO. (2006) As regras do jogo e o jogo das regras: Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil). Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito).
- SCHEJTMAN, Alexander e Julio BERDEGUÉ (2004) – “Desarrollo Territorial Rural” Serie Debates y Temas Rurales N° 1. RIMISP, Santiago.
- SEN, Amartya (2000) – **Desenvolvimento como liberdade** – Companhia das Letras, São Paulo.

SEN, Amartya (2000) – **Desenvolvimento como liberdade** – Companhia das Letras – São Paulo

SÈVE, Lucien (2004) – *Penser avec Marx aujourd'hui* – Paris. La dispute

TONI, F. (2006). Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural na Fronteira Agrícola: o Papel das Redes de Movimentos Sociais na Região da Transamazônica. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito).

TOURAINÉ, Alain (2005) – *Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui*. Paris. Fayard.

VEIGA (2006) – Dialética e desenvolvimento em Furtado – mimeo, São Paulo

VEIGA, José Eli da (2002) – **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, SP: Editora Autores Associados.

WEBER, Max (1923/1972/1991) – *Economia e Sociedade* – Ed. da UNB

WEBSTER, Neil (2004) – “Understanding the Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization” – UNRISD – Ginebra - *Civil Society and Social Movements Program* – Paper number 7

WOLF, Eric (1969) - *Peasant Wars of the Twentieth Century*. University of Oklahoma Press and Harper Torchbooks.

WOOLCOCK, Michael (1998) – “Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework” – *Theory and Society – Renewal and Critique in Social Theory* – Vol. 27/2:151-208

World Bank (2005) – *Beyond the City – The Rural Contribution to Development* – World Bank Latin America and Caribbean Studies.

World Bank (2005) – Equity and Development

ZEGARRA, E., M. T. ORÉ, Y M. GLAVE. (2006). *El proyecto Olmos: desencuentros entre actores, gobernanza y territorio en la costa norte peruana*. Informe final de un proyecto de investigación en el marco del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago. (Manuscrito).

Primera Parte

Territorios Rurales: Definiciones, teorías y experiencias.

○ **CAPÍTULO 1.**
○
○ **DESARROLLO TERRITORIAL RURAL** ²⁹

▪ **Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú**

No hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva

Carlos Fuentes

***Discurso ante el Foro Iberoamérica, Toledo, España
10 de noviembre, 2002***

²⁹ Miembros de RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los contenidos del documento no comprometen a dichos organismos y son de responsabilidad exclusiva de los autores. ²⁹ aschejtman@rimisp.org, y jberdegue@rimisp.org

1. INTRODUCCIÓN

La pobreza afecta directamente a cuatro de cada 10 latinoamericanos (CEPAL, 2002). Dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86% de la población rural es pobre (Valdés y Wiens, 1996). La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas (de Janvry y Sadoulet, 2002), en tanto que hoy en día hay más indigentes rurales que hace 20 años (Berdegúe, 1998).

Recuadro 1
¿POR QUÉ ES NECESARIO EL DESARROLLO RURAL?

Comuna urbana de altos ingresos en la ciudad de Santiago, Chile.	Comuna rural del sur de Chile, con un alto porcentaje de población indígena
El recién nacido tiene una probabilidad de 0,2% de nacer en un hogar pobre, y/o de que haya alguien sin educación en la familia	El recién nacido tiene una probabilidad de 33% de nacer en un hogar pobre, y de 8% de que haya alguien analfabeto en la familia
El ingreso promedio de su hogar será de 3 500 dólares mensuales	El ingreso promedio de su hogar será de 276 dólares mensuales
Su madre tendrá en promedio 15 años de escolaridad y la probabilidad de que su padre esté desempleado es de cerca de 5%	Su madre tendrá en promedio 6,5 años de escolaridad y la probabilidad de que su padre esté desempleado es de casi 12%
Su probabilidad de haber nacido con bajo peso será de 3,5%	Su probabilidad de haber nacido con bajo peso será de 8%
Durante el primer año de vida no más de 5 por cada 1 000 de estos niños morirán	Durante el primer año de vida 22 por cada 1 000 de estos niños morirán
En sus años preescolares, más del 86% de ellos asistirá al jardín infantil	En sus años preescolares, menos del 20% de ellos asistirá al jardín infantil
En cuarto año básico, su promedio en la prueba SIMCE será de 294 puntos y en octavo de 292 puntos	En cuarto año básico, su promedio en la prueba SIMCE será de 250 puntos y en octavo de 243 puntos
Durante la enseñanza media tendrá menos de un 2% de probabilidad de desertar del colegio	Durante la enseñanza media tendrá un 25% de probabilidad de desertar del colegio
En cuanto a salud, su percepción de salud buena o muy buena supera el 87%. Más adelante si es mujer, tendrá una probabilidad de tener al día su examen de pesquisa de cáncer del cuello del útero del 66% y su riesgo de muerte por cáncer de vesícula será 5 veces menor y 4 veces menor para el cáncer cérvicouterino. En los hombres, el riesgo de morir por cáncer de estómago será 3,7 veces menor	En cuanto a salud, su percepción de salud buena o muy buena es no más de 55%. Más adelante si es mujer, tendrá una probabilidad de tener su PAP al día de 42% y su riesgo de muerte por las enfermedades más frecuentes será 5 veces más para cáncer de vesícula y 4 para cérvicouterino. Los hombres tienen 3,7 veces más probabilidades de morir por cáncer de estómago.
Asimismo, tendrá 30 veces menos riesgo de morir asesinado en comparación con aquellos que son del nivel socioeconómico más bajo y un riesgo de suicidio 13 veces menor	Asimismo, tendrá 30 veces más riesgo de morir asesinado en comparación con aquellos que son del nivel socioeconómico más alto
Su esperanza de vida será de 14 años más que la de aquellos que nacieron en Loncoche	Su esperanza de vida será de 14 años menos que la de aquellos que nacieron en Las Condes
Fuente: Adaptado sobre la base de Sandoval 2003.	

La situación que ilustra de modo elocuente el recuadro 1 es sin duda común a todos y cada uno de los países de la región y aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las

políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas, aún en países que han logrado tasas importantes de crecimiento económico.

Cada vez son más quienes piensan que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo.

En la búsqueda de nuevas respuestas, en los últimos cuatro o cinco años ha cobrado fuerza en nuestra región el debate sobre el denominado “enfoque territorial del desarrollo rural”. Numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque.³⁰

Pero a pesar del interés, las nuevas intuiciones aún no se han desarrollado al punto de adquirir el estatus de una nueva teoría para la acción. Ello se debe a tres factores: (i) los avances teóricos, en especial en lo que se refiere a lo rural, aún discurren principalmente por los cauces disciplinarios, con escasos esfuerzos de integración; (ii) las iniciativas prácticas de desarrollo rural y eliminación de la pobreza que recogen aunque sea parcialmente este enfoque territorial, todavía son pocas y recientes y, por lo tanto, la evidencia sobre la eficacia del nuevo enfoque es aún insuficiente; (iii) si bien muchos organismos internacionales y nacionales responsables del desarrollo rural y la eliminación de la pobreza se han declarado en favor de este enfoque territorial, todavía no han sido suficientemente capaces de completar el tránsito desde la visión a la acción.

El presente trabajo se propone aportar a este proceso en curso de construir un enfoque territorial para el desarrollo rural. El objetivo del documento es contribuir con elementos que puedan constituir un ‘mapa de ruta’ operativo, que ayude a clarificar el actual debate sobre la ‘nueva ruralidad’ y, particularmente, a que la pobreza rural y su superación se coloquen sólidamente en el centro de las preocupaciones públicas y sociales.

Ello es imperativo en un momento en que lo rural recibe una mayor atención política de parte de los gobiernos y las agencias internacionales.³¹ Para que esta mayor apertura política se materialice, es necesario que se encuentre con una propuesta coherente y convincente, centrada en la inversión en activos para la promoción del crecimiento, que sea alternativa a la de la simple repetición de los esquemas convencionales, o a aquellas que privilegian las transferencias directas a los pobres por la vía de fondos sociales.

Además, la clarificación de un enfoque territorial del desarrollo rural ofrece la oportunidad de conectar los temas de la pobreza rural con otros elementos del debate y de la acción pública contemporáneos, como son, por citar algunos, los del desarrollo económico local, la competitividad, la descentralización, la modernización del Estado, la pequeña y mediana empresa y el medio ambiente.

Después de esta introducción, el documento se divide en cuatro secciones. En la sección B, discutimos los desafíos y condicionantes del desarrollo rural contemporáneo,

³⁰ Como ejemplo de este interés creciente, se puede mencionar que en el concurso 2002 de proyectos de Desarrollo Territorial Rural del Fondo Mink’a de Chorlavi, se recibieron 189 propuestas. <http://www.fondominkachorlavi.org/>

³¹ Sólo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene en la actualidad un *pipeline* de proyectos rurales para los próximos 2 y medio años, por mil setecientos millones (1 Rubén Echeverría, comunicación personal).

a la luz del análisis crítico de los enfoques tradicionales y de las nuevas experiencias en curso a nivel de los países de la región y de fuera de ella, así como de las propuestas de organismos internacionales que participan en el desarrollo rural latinoamericano. La siguiente sección (C) la dedicamos a un análisis de nuevos aportes teóricos, que pueden ser de utilidad para dar mayor consistencia a las propuestas de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Luego, en la sección D, presentamos la definición de Desarrollo Territorial Rural y ocho criterios que a nuestro juicio establecen un ‘mapa de ruta’ para el diseño e implementación de programas de DTR. La última sección contiene una síntesis del documento.

2. DESAFÍOS Y CONDICIONANTES DEL DESARROLLO RURAL

1. Nuevos rasgos y condicionantes del desarrollo rural

Entre los condicionantes estructurales que es necesario tomar en cuenta en la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo rural, estarían los procesos de globalización y desarrollo científico-tecnológico, los cambios en las reglas del juego económico, los cambios en la estructura y dinámica del empleo rural, y los procesos de descentralización con su mayor o menor efecto en la capacidad de las instituciones rurales de adaptarse a estos condicionantes.

Globalización y apertura de las economías

Independientemente de que se considere o no a la globalización como un fenómeno nuevo, lo que resulta innegable es que su versión contemporánea muestra diferencias cualitativas con fenómenos de épocas pasadas pues, a decir de Castells (1999, p. 259), “se trata de una economía capaz de trabajar como una unidad en tiempo real y a escala planetaria”. El comercio internacional y los mercados de capital están articulados globalmente y operan las 24 horas del día y a cualquier distancia; las herramientas que los hacen posibles surgen de las tecnologías de información y comunicación (TIC).³² De este modo, emergen o consolidan su influencia nuevos actores supranacionales: organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las empresas transnacionales, con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación.

Como consecuencia de lo anterior, la capacidad de competir globalmente pasa a ser una condición indispensable para la viabilidad de las economías rurales, pues el proceso de apertura de las economías de la región ha conducido a que el crecimiento haya pasado a depender crecientemente de su inserción competitiva en mercados globales más abiertos. Esto ha generado tres tipos de problemas: (i) una mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante choques externos, dada su escasa capacidad para controlarlos;³³ (ii) una asimetría entre la elevada movilidad de los capitales y la muy restringida de la mano de obra, especialmente de la menos calificada, con todas las implicaciones que ello tiene sobre el deterioro en la distribución de los ingresos y la pobreza; y (iii) una concentración del progreso técnico en los países

³² Más de un trillón de dólares, es decir, más de un millón de millones circulan cada día en los mercados monetarios globales; “se trata de una cantidad tal que colocados los billetes de 100 dólares uno sobre otro, su altura superaría más de 20 veces el monte Everest” (Giddens, 1999, p. 10).

³³ Las crisis en México (1994), Tailandia, Indonesia y Corea (1997-1998) y las de Argentina y Uruguay son testimonio de lo que una estampida del “rebaño electrónico” (Blustein, 2001) puede producir.

desarrollados, en circunstancias que éste ha pasado a ser un factor crítico en la dinámica de las exportaciones.

Las implicaciones de lo señalado resultan evidentes si se considera, por una parte, la estrecha relación entre crecimiento y dinámica de las exportaciones (Maddison, 2001) y por otra, el hecho de que el dinamismo de las exportaciones está en directa proporción con el contenido de conocimiento o de densidad tecnológica involucrados en su producción.³⁴

Si se clasifica el comercio mundial de acuerdo con el tipo de bienes, distinguiendo cuatro categorías: los productos primarios, las manufacturas basadas en recursos naturales³⁵ las manufacturas no basadas en recursos naturales, pero tecnológicamente 'maduras'³⁶ y las no basadas en recursos naturales, pero tecnológicamente "nuevas",³⁷ se observa que existe un dinamismo diferencial manifiesto pues, según información correspondiente al período 1962-1985, mientras los productos primarios crecen al 1,6% acumulativo anual, las manufacturas basadas en recursos naturales lo hacen al 3%, las maduras al 6,8% y las nuevas al 8,1% (CEPAL, 1990).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE MERCADO MUNDIAL POR
CATEGORÍAS DE PRODUCTOS
(En porcentajes)

Participación de mercado	1985	1990	1995	2000
Recursos naturales	5,79	4,72	5,16	5,97
Manufacturas basadas en recursos naturales	11,83	10,72	11,61	12,04
Manufacturas no basadas en recursos naturales	7,64	6,48	6,79	7,03
- Baja tecnología	2,58	2,69	3,45	4,6
- Tecnología mediana	3,21	3,28	4,14	5,34
- Alta tecnología	2,47	2,85	3,85	4,95
Otros	2,13	1,76	2,2	3,64
	4,16	3,16	3,72	4,83

Fuente: Moguillansky, 2002.

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial está fuertemente concentrada en las dos categorías de menor dinamismo, con una estructura que se ha mantenido relativamente constante desde los años ochenta hasta el presente (cuadro 1).

³⁴ Se trata de la absorción y difusión, aún incipiente, del "nuevo patrón tecnológico" (informática, biotecnología y nuevos materiales), que reducirá las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales y mano de obra barata.

³⁵ Alimentos procesados, productos elaborados de madera, y productos mineros y energéticos.

³⁶ Principalmente textiles, vestuario y productos siderúrgicos.

³⁷ Principalmente metalmecánica y química.

*La globalización de los sistemas agroalimentarios*³⁸

Otro de los factores condicionantes, es el proceso de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias, que se acelera notablemente como resultado de las medidas de ajuste estructural destinadas a favorecer la inversión extranjera directa. Dicho proceso, en el caso de los supermercados, ha significado que, a fines de 2001, éstos hayan pasado a dominar el comercio minorista de alimentos en un buen número de países de la región, con un promedio (ponderado por población) de 60% en los países más grandes y/o de mayores ingresos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México) y porcentajes que van desde el 73% en El Salvador, 42% en Honduras y 35% en Guatemala, hasta un 15% a 20% en Nicaragua. Estimaciones de los autores indicarían que los supermercados comercian alrededor de 24 mil millones de dólares en el rubro de frutas y verduras frescas, que se compara con los 10 mil 500 millones de las exportaciones no tradicionales de los 12 países estudiados.

Este desarrollo entraña serios desafíos para los productores primarios, pues las prácticas de adquisición de los supermercados y los grandes procesadores (estándares de calidad y seguridad, envasado y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia, prácticas de pago) están reformulando las reglas del juego con respecto a las prevalentes hasta un pasado reciente. Por otra parte, los supermercados también ofrecen oportunidades como potenciales motores de dinamización de la producción primaria, al ampliar y profundizar el mercado de consumo y abrir espacios de demandas más dinámicas.

Impacto asimétrico de los cambios en las reglas del juego

Las políticas sectoriales han quedado subordinadas a las políticas macroeconómicas y al libre juego de las reglas del mercado. En efecto, la disciplina fiscal, la unificación de los tipos de cambio, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la desregulación de los mercados internos, la privatización, la liberalización comercial, la eliminación de barreras a la inversión extranjera y la liberalización financiera, han sido aplicadas en cada uno de los países en distintos momentos y con mayor o menor grado de profundidad. Como consecuencia, muchos de los instrumentos sectoriales del pasado tales como subsidios, tipos de cambio diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales, fijaciones de precios a productos básicos, y otros, han prácticamente desaparecido alterando las reglas a que los agentes estuvieron habituados por varias décadas.

En el sector rural, la globalización, la apertura y el creciente papel regulador de los mercados, han sido aprovechados fundamentalmente por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de exportables, con capacidad de acceder al crédito, la tecnología y la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, haciendo que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones y en los productores medianos a grandes. Sin negar los elementos positivos de la dinámica exportadora, ésta tiene el riesgo de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha sido la característica persistente del proceso de modernización rural de la región, con el agravante que la apertura tiende a acelerar dicho proceso al exponer a los

³⁸ Basado en Reardon y Berdegué (2002).

productores a una mayor competencia y al disponerse de menos recursos públicos para proteger a los más débiles.

Esta asimetría en el impacto de los cambios referidos sobre el espacio rural es consecuencia de las particularidades estructurales de dicho ámbito: (i) la bimodalidad de la estructura productiva, gestada desde la formación de la hacienda y la plantación (Fajnzylber y Schejtman, 1995), con un sector de empresas capitalistas de distinto tamaño y un mar de unidades familiares con diferentes lógicas en el manejo de recursos a que tienen acceso;³⁹ y (ii) el alto grado de heterogeneidad de las propias unidades familiares.

*Mercados imperfectos y costos de transacción*⁴⁰

Uno de los obstáculos que enfrenta el desarrollo rural es la ausencia o imperfección de mercados claves para que los sistemas de precios cumplan con la función esperada. La necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales tiene una alta prioridad, pues las opciones de empleo rural, en general, y las actividades de los pequeños productores, en particular, se caracterizan por funcionar en un ámbito en que el comportamiento de los mercados de crédito y seguro, tecnología, información, trabajo, tierras, y otros, está muy lejos del modelo que postula que los precios de equilibrio determinados por estos mercados se aplican por igual a todos los participantes.

La incertidumbre hace presa de miles de productores y empresarios, en especial los pequeños y medianos, que se preguntan cómo innovar y cómo reconvertirse cuando no tienen un acceso adecuado a la información, la tecnología, a servicios de gestión empresarial, a la tierra, al agua, al financiamiento. Para ellos, se acabó la promesa del ‘Consenso de Washington’ de que los costos de la liberalización valdrían la pena.

Una consecuencia de lo anterior hace que los costos de transacción asociados con su acceso sean tan elevados, que resulta más ventajoso para los agentes realizar transacciones por medio de arreglos institucionales distintos al mercado, estimulando intercambios en que los accesos a un producto, a un servicio, a mano de obra o a alguna forma de seguro, pasan a integrarse en una sola operación, en claro contraste con la “interdependencia anónima y sistémica de la actividad económica (en mercados competitivos propios) de la teoría del equilibrio general” (Bardhan, 1989, p.237). En la medida en que las manifestaciones concretas de los costos de transacción que afectan a las familias rurales son local-específicas, su detección y eventual superación deben plantearse a dicha escala. Las formulaciones generales son sólo guías orientadoras para focalizar los ámbitos de observación, pero sólo el análisis a escala local de la naturaleza

³⁹ Entendiendo por tales, los criterios que gobiernan las decisiones respecto de en qué, cuánto, cómo y para qué emplear los recursos de que disponen. (Schejtman, 1980).

⁴⁰ Los costos de transacción corresponden a aquellos en que un agente tiene que incurrir por sobre el precio del bien o servicio que adquiere, para tratar de asegurar que éste corresponda a sus expectativas e incluye, por lo tanto: los de búsqueda, información, supervisión, así como los de asegurar el cumplimiento de los acuerdos. En la medida en que en los intercambios “...existen incentivos para comportamientos oportunistas (de las partes) que pueden resultar en selección adversa o riesgo moral (evitarlos) tiene altos costos. Lo primero implica costos ex ante de preselección de candidatos... y lo segundo costos ex post de monitoreo, de acciones legales y de imposición de cumplimiento” (Sadoulet y de Janvry, 1995, p. 255).

y magnitud específica de sus implicaciones, puede constituir una guía para la acción (recuadro 2).

Recuadro 2
COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA LOS HOGARES RURALES

Un estudio empírico realizado en varios distritos rurales del Perú muestra que los costos de transacción equivalían al 50 % del valor de las ventas de papas, y resultaron ser más del doble para los pequeños que para los grandes productores; "...además de la distancia a los mercados, influye también la experiencia del productor en el mercado donde opera, la estabilidad de sus relaciones con los agentes con que comercia y los recursos que invierte en obtener información relevante y en supervisar el cumplimiento de los contratos implícitos asociados a las transacciones realizadas"

Fuente : Escobal, en prensa.

Concentración de la tierra y del capital educacional: dos factores críticos

América Latina se caracteriza por ser el continente que muestra los índices más altos de concentración de la tierra y las expectativas puestas en el desarrollo de los mercados de tierra no parecen confirmarse con los hechos, lo que pone en cuestión la idea de que las reformas agrarias han perdido vigencia. Estudios recientes han puesto de relieve que las transacciones en el mercado de la tierra se efectúan básicamente en el interior de un mismo estrato de productores, sin alterar por lo tanto la desigual estructura de propiedad de la tierra.⁴¹ Por otra parte, se ha constatado que los mercados más dinámicos son los existentes alrededor de las ciudades y en las zonas de reciente colonización, que no suelen ser generalmente los lugares en los cuales viven los campesinos pobres. Los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra han sido, por ello, menores y por la vía del mercado no se ha logrado extender el acceso a ese recurso a las familias rurales que han estado tradicionalmente marginadas de su propiedad (Vogelgezang, 1996).

En relación con la educación, se dispone de abundante evidencia empírica con respecto al impacto que tiene el haber alcanzado un cierto umbral de educación sobre los niveles de ingreso y el acceso a ocupaciones mejor remuneradas. En este sentido, las desigualdades en el acceso a la educación pasan a constituir uno de los elementos críticos de reproducción de las desigualdades económicas y sociales.

Aunque en las últimas dos décadas se ha registrado un fuerte crecimiento de la educación –gracias a lo cual los estratos jóvenes tienen en promedio tres años más de estudios que sus padres-, persiste sin embargo una alta concentración del capital educacional, pues los ocupados del decil más rico tienen en promedio seis años más de escolaridad que los del decil más pobre. Además, persisten grandes diferencias en la calidad de la educación a que la acceden los pobres rurales, en comparación con aquella del resto de la población.

⁴¹ Véase la serie de estudios sobre mercados de tierra en <http://www.eclac.cl/ddpeuda/>

Cambios en la dinámica del empleo⁴²

El empleo rural en la región ha venido experimentando cambios significativos que obligan a abandonar la identidad rural = agrícola. El número de personas de hogares rurales empleadas en los sectores no agrícolas, aumentó en 2,5 millones, en tanto que el número de miembros de hogares rurales empleados en la agricultura, disminuyó en 933 mil. Por otra parte, el número de trabajadores del sector agrícola con residencia urbana aumentó en 1,1 millones, por lo que el total (habitantes rurales más urbanos) de empleados en la agricultura tuvo un incremento neto de 200 mil personas. Es decir, se produjo un proceso de creciente urbanización de la fuerza de trabajo del sector agrícola, que fue especialmente agudo en Chile (tasa anual de 0,92%), Cuba (0,87%), Uruguay (0,73%), Brasil (0,55%), Ecuador (0,38%) y Panamá (0,35%).

Los estudios más recientes revelan las siguientes características del empleo rural no agrícola (ERNA): (i) tiene un peso importante y creciente en la absorción de fuerza de trabajo rural y en los ingresos de los hogares rurales; (ii) constituye, para algunos hogares, un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece; (iii) permite diversificar las fuentes de ingreso, reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura; (iv) las mayores y mejores oportunidades se dan en áreas de relativo mayor dinamismo del desarrollo agrícola; y (d) el acceso a mejores opciones de ERNA está estrechamente correlacionado con los niveles de educación, el desarrollo de infraestructura (energía, caminos, teléfonos) y el género, pues los hombres acceden a actividades mejor remuneradas que las mujeres. Muchos de los ERNA no guardan ninguna relación significativa con la actividad agropecuaria, sino que crecen estimulados por nuevas demandas de los consumidores urbanos por servicios de nuevo tipo.

Descentralización

En casi todos los países de la región se extiende y se profundiza la democracia y los procesos de descentralización. La elección de autoridades locales por voto popular y la asignación de crecientes responsabilidades a los gobiernos locales tienden a ser la norma más que la excepción, constituyendo otro factor condicionante de los diseños de la política rural. Ello contrasta con las exigencias del período anterior, caracterizado por una gestión centralizada destinada a asegurar un control rígido del gasto en un marco de austeridad fiscal para el logro de los equilibrios macroeconómicos. Alcanzado un cierto grado de estabilidad, las demandas de mayor equidad distributiva, integración y participación tienden a adquirir presencia creciente y ponen en evidencia las limitaciones del centralismo para responder a los conflictos distributivos y las reivindicaciones ambientales, étnicas, regionales, y otras.

La implementación o profundización de los procesos de descentralización parece obedecer, en primer lugar, a la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de regulación destinados a enfrentar las nuevas demandas de la sociedad: “Bajo estas condiciones, el recurso al consenso, a la delegación y a la negociación presenta ventajas para la implementación y al mismo tiempo amplía el círculo de responsables, lo que representa un alivio substancial para un gobierno que tiene que enfrentar exigencias cada vez más altas de gestión política” (Von Haldernwang, 1997, p.18).

⁴² Basado en Reardon y Berdegúe (2001).

Sin perjuicio de que dichos procesos constituyen un primer paso en la superación de las limitaciones del centralismo para abordar los problemas de pobreza rural con el grado de especificidad que requieren las particularidades de sus manifestaciones locales, se ponen sin embargo en evidencia las fallas de gobierno o, más precisamente, de gobernanza: (i) la ausencia o la insuficiencia de mecanismos que permitan integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales; (ii) la insuficiencia de los recursos (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades; (iii) la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento; (iv) la presencia a nivel local de paralelismos del gobierno local y la administración central; (v) la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propia de los órganos de nivel central; (vi) la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; y sobre todo, (vii) la apropiación por elites locales de la definición de los objetivos y recursos destinados al desarrollo local.

Estas calificaciones deben tenerse muy presentes, pues con frecuencia el entusiasmo por la descentralización como condición de participación (“acercar las decisiones a la gente”) olvida la persistencia en nuestra región de fenómenos que cuestionan la validez del principio de que los ciudadanos son iguales ante la Ley. La corrupción de gobernantes, funcionarios, jueces y policías; la dependencia económica de los más respecto de los menos y la captura de poder por las elites (caciquismo), son fenómenos que están en la base de las dificultades de la descentralización para cumplir con las expectativas generadas. Es además necesario tomar en cuenta lo que se ha llamado la “submunicipalización” del espacio rural latinoamericano (CEPAL, 1992) debido a sus implicaciones en el desarrollo rural. Esta condición se refiere a que el tamaño medio de los municipios, tanto en términos de superficie como de población, es demasiado grande como para viabilizar procesos en que los vínculos de propinquidad resultan claves (cuadro 2).

Cuadro 2
DENSIDAD DE MUNICIPIOS EN RELACIÓN CON LA SUPERFICIE Y LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 1990
(En valores promedio por municipio)

REGIÓN	Superficies (km ²)			POBLACIÓN
	TOTAL	AGRÍCOLA	CULTIVADA	
América Latina	1 338	1 098	469	28 160
Europa occidental ^{a/}	26	22	15	3 635
Europa oriental ^{b/}	39	34	23	4 735
Canadá ^{c/}	1 300	933	169	5 626
Estados Unidos	261	194	120	6 910

Fuente: CEPAL, 1992

a/ Alemania Federal, España, Francia, Holanda e Italia.

b/ Ex Checoslovaquia y Polonia.

c/ Excluye Yukon y los territorios del nordeste.

Demandas de participación y ciudadanía

En el ámbito rural, las bases para el ejercicio de una ciudadanía activa están lejos de haberse alcanzado, pues incluso derechos de primera generación (los llamados “naturales”) no han sido satisfechos para un número importante de personas. Por ejemplo, en Perú un alto porcentaje de los habitantes rurales carecen de cédula de identidad, requisito básico para el ejercicio de derechos ciudadanos elementales, así como para el acceso a diversos servicios públicos. En Bolivia, hasta mediados de los años noventa, vastos sectores (rurales) del territorio nacional ni siquiera habían sido incorporados en una unidad político-administrativa, es decir, eran espacios invisibles para el Estado. En Colombia, por causas conocidas, el Estado simplemente no tiene presencia ni siquiera formal en muchos municipios. En Chile, el Estado se ha negado persistentemente a reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas. Y en toda la América Latina rural, las mujeres están lejos de haber alcanzado una condición plena de ciudadanía.

Debiera leerse como reclamo de ciudadanía el surgimiento de una variada gama de movimientos sociales en el ámbito rural, “protagonizados por grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político (y que) tienen mayor eco en el espacio público cuanto más se vinculan con el tema de la ciudadanía..., como puede ser (demandas por) el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social” (CEPAL, 2001, p. 246).

En efecto, el mundo rural latinoamericano es testigo de una gama variada de movimientos sociales entre distintas categorías de campesinos y trabajadores rurales.⁴³ Así, por ejemplo, entre los movimientos de productores excedentarios o transicionales, están el de los cultivadores de coca en el Chapare en Bolivia (Healy, 1991) y el de los cultivadores del fique y tabaco en Santander, Colombia (Zamosc, 1990a). Entre los productores de subsistencia e infrasubsistencia están los movimientos de los extractores de caucho (*seringueiros*) en Acre, en la Amazonía (Grzybowski, 1990), y la huelga civil de los campesinos de Sarare, Colombia (Zamosc, 1990b). Entre los trabajadores rurales sin tierra está el MST en Brasil (Grzybowski, 1990). Entre aquellos en que prima el contenido étnico, cabe mencionar el Movimiento de las Autoridades Indígenas en Colombia (Findji, 1992), las rondas campesinas del norte del Perú (Stern, 1992), y las recientes movilizaciones de la población mapuche en Chile. A los mencionados, hay que agregar el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, “la primera guerrilla informacional” (Castells, 1999), con reivindicaciones que han trascendido el contenido étnico para pasar a una demanda radical de derechos ciudadanos en un sentido amplio (López, 1996). Finalmente y como testimonio de la envergadura alcanzada por estos movimientos sociales, no puede dejar de mencionarse el papel determinante del movimiento indígena en la historia política reciente del Ecuador y de Bolivia.

De lo que se trata, en rigor, es de la necesidad de que los Estados y los sistemas políticos tengan la capacidad de “absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando” (CEPAL, 2001).

⁴³ Para un desarrollo de la tipología de movimientos enumerados, véase Schejtman (1997).

Cambios en los patrones culturales

Las culturas rurales también se transforman a pasos agigantados. Para comenzar, América Latina es ya una región predominantemente urbana y esta realidad impacta con enorme fuerza en la cultura rural. Debido al mayor contacto con lo urbano, las expectativas y los patrones de vida cada día son más semejantes entre los habitantes rurales y los urbanos, especialmente entre los jóvenes. La incorporación masiva de las mujeres rurales al mundo del trabajo extraparcialario modifica las relaciones intrafamiliares y los tradicionales roles de género. La radio y la televisión llegan con sus nuevos mensajes y pautas a todos los rincones del campo. Decenas de millones de latinoamericanos rurales han tenido la experiencia de vivir y trabajar en los Estados Unidos o en Europa, y muchos de ellos regresan a sus regiones de origen con nuevas músicas, nuevas vestimentas, nuevos hábitos de consumo y de recreación, nuevas conciencias de sus derechos ciudadanos, nuevas aptitudes y habilidades. Para bien y para mal la globalización tiene también una dimensión cultural.

2. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural

Qué duda cabe de que los viejos enfoques del desarrollo rural son cada vez más irrelevantes frente a la magnitud de estos cambios en las sociedades rurales. Sus falencias son conocidas:⁴⁴

- ❑ Hacen caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, de la pequeña agricultura y la pequeña empresa rural no agrícola, y por lo tanto, de la necesidad de políticas diferenciadas, que sólo recientemente y de manera muy parcial, han empezado a ser adoptadas de manera explícita por algunos países de la región.
- ❑ Desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural y tienden a enfrentarla con respuestas unívocas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones.
- ❑ Están centrados en la actividad agrícola, y no incorporan el carácter multiactivo de las unidades familiares rurales, a pesar de la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral.
- ❑ No intervienen en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas mediante los recursos de los proyectos de desarrollo, sólo para verlas reaparecer a su término.
- ❑ Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la reforma de las instituciones

⁴⁴ Para un análisis más detallado del tema, se puede recurrir al trabajo de Chiriboga (2000) en que analiza las lecciones aprendidas de varios años de políticas de desarrollo rural en la región.

rurales. Además, la dimensión institucional muchas veces queda reducida a los aspectos relativos a la organización y funciones del sector público e incluso de los Ministerios de Agricultura y las agencias de desarrollo rural.

- ❑ Por lo general fallan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquellas de carácter 'macro', lo que redundaría en que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.
- ❑ Tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y sus agentes.
- ❑ No consideran, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria, los servicios, las empresas medianas y grandes, e incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural (Schejtman, 1998; Dirven, 1998).
- ❑ Carecen de capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad o, a la inversa, no incorporan desde el inicio consideraciones de replicabilidad y ampliación (*upscaling*) de las experiencias exitosas.
- ❑ En un sentido más amplio, no consideran los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y trabajo de la población, sobre todo los pobres.

La insatisfacción con los enfoques tradicionales ha dado lugar a una serie de formulaciones estratégicas para reenfocar el desarrollo rural y el combate a la pobreza, las que en general avanzan hacia una propuesta de enfoque territorial.

3. La búsqueda de nuevos enfoques

Los cambios en los condicionantes externos del desarrollo rural y la insatisfacción con las respuestas tradicionales a los problemas de pobreza, han conducido a una creciente convergencia en las propuestas de desarrollo rural para América Latina y el Caribe formuladas en los últimos años.

Los organismos internacionales

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en su Marco Estratégico 2002-2006, plantea que: (i) “el desarrollo de pequeñas poblaciones y ciudades de tamaño medio, así como la promoción de corredores económicos, crean un entorno propicio para la reducción de la pobreza rural”; (ii) “la mejora del bienestar de la población rural exige el fortalecimiento de las instituciones locales...”; y (iii) la creación de oportunidades de ingreso y empleo para los pobres rurales debe prestar atención también al desarrollo de la industria, los servicios y los vínculos agricultura-industria-servicios (FIDA, 2002 a).

Por su parte, el BID, en su Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural (BID, 1998), adopta un enfoque de desarrollo territorial multisectorial que es ratificado en las conclusiones de la Conferencia para el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza, organizada en el marco de su Asamblea Anual de Gobernadores del año 2000, en que se enfatiza el carácter multisectorial, territorial y descentralizado que deben tener las estrategias de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza.

A su vez, el Banco Mundial, en su estrategia para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (World Bank, 2002), plantea la necesidad de impulsar un enfoque de “espacio rural” que vaya más allá de la visión sectorial agrícola y fortalezca la capacidad de absorción de los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana, promoviendo una nueva institucionalidad sectorial que asegure una adecuada gobernanza.

En tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), propone un enfoque territorial del desarrollo rural que supone transitar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; y de la antítesis entre mercado y Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

Asimismo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), bajo el título de “nueva ruralidad”, a principios del año 2000 señala la creciente importancia del “desarrollo focalizado en unidades territoriales” e indica que “..el concepto de territorio tiene una connotación amplia y multidimensional, constituyendo unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo, especialmente en aquellos de alta expresión rural” (IICA, 2000b, p.11) Este tipo de planteamientos fueron incorporados en la declaración surgida de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en que se plantea una nueva visión de la agricultura y la vida rural entendida... “como un balance o combinación adecuada de lo urbano y lo rural”

De igual modo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asociada con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), formula el Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización (1995), orientado a promover iniciativas de desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un territorio, cuyo objetivo es el de superar las dificultades impuestas por la globalización por medio de los cambios estructurales requeridos para afrontar las demandas de competitividad y sostenibilidad ambiental, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.⁴⁵

⁴⁵ Esta iniciativa estaba estrechamente vinculada con el documento “Transformación productiva con equidad” (1990), que pasaría a constituir un marco y punto de referencia de la serie de documentos de conferencias a lo largo de la década. En dicho documento se señalaba que el fortalecimiento de la articulación de la agricultura con la industria y los servicios constituiría un componente clave de la estrategia de transformación productiva.

También la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ha elaborado una serie de instrumentos orientados a incrementar la competitividad y fortaleza económica de unidades subnacionales para la creación de mejores oportunidades de empleo a nivel local.⁴⁶ El enfoque enfatiza el carácter sistémico de las acciones, considerando que es a nivel local donde es posible integrar el desarrollo de habilidades con el apoyo a la pequeña y mediana empresa; el mejoramiento tecnológico con la investigación y el desarrollo; el impulso a proveedores con el fortalecimiento de las asociaciones; la promoción del empleo con la calidad de la infraestructura, vinculando entre sí a todos los aspectos mencionados.

Algunas experiencias regionales

La preocupación de diversos países por responder mejor a los desafíos que plantean la pobreza y el desarrollo rural ha dado lugar a la reformulación de estrategias rurales y a medidas legislativas destinadas a cambiar los términos en que funcionaban las economías locales en el ámbito rural. Así es como:

- **Brasil** formula el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable que plantea implementar los Contratos Territoriales de Desarrollo (Veiga, 2001).⁴⁷
- **México** dicta la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, promoviendo la formulación de programas a nivel municipal y regional a través de los distritos de desarrollo rural, y formula la Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones, con la creación de los Centros Estratégicos Comunitarios como puntos detonadores de desarrollo de espacios predeterminados (Ruiz, 2002).
- **Bolivia** dicta la Ley de Participación Popular y su complemento, la Ley de Descentralización, induciendo un masivo proceso de planificación local (municipal) participativa que involucró directamente al 37% de la población rural del país y a casi dos tercios de los bolivianos pobres (Urioste y Baldomar, 1999).
- **Colombia** pone en práctica el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI reformulado), transfiriendo a los gobiernos municipales la responsabilidad de la promoción y dirección del desarrollo rural, detentadas hasta entonces por el poder central, implementando lo establecido por la Ley de Descentralización de 1987.
- **Ecuador**, mediante financiamiento del Banco Mundial, inicia el Proyecto de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL), destinado a la implementación de planes de desarrollo en 150 cantones (municipios) que serán financiados con un fondo concursable por parte de las organizaciones socioterritoriales.⁴⁸

La búsqueda de nuevos enfoques ha despertado el interés en la región por las experiencias de otros países, en particular la experiencia europea con el programa LEADER y la canadiense con los Acuerdos Rurales (*Rural Partnerships*).⁴⁹

⁴⁶ www.gtz.de/agriservice/areas/tools

⁴⁷ <http://www.cndrs.org.br/pndrs.asp>

⁴⁸ <http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P039437>

⁴⁹ <http://www.rural.go.ca/lens/c.phtml>

La características del programa *LEADER* de la Comisión Europea pueden resumirse en los siguientes términos:⁵⁰ (i) el enfoque es territorial (la región, la comarca); (ii) las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa; (iii) los grupos de acción local (GAL) agrupan en calidad de socios a agentes e instituciones locales, y tienen funciones que habitualmente asume la administración pública en los programas de tipo tradicional, pues van desde la gestión de los fondos de apoyo y la concesión y pago a los beneficiarios hasta el control de la ejecución de los proyectos; (iv) el enfoque es integral y multisectorial y promotor de innovaciones; (v) se enfatiza la organización en red de las diversas iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones o países (Sumpsi, 2000).

C. ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL

En las secciones que siguen se revisarán algunas contribuciones teóricas que tienen el potencial de contribuir, junto con el análisis de experiencias como las reseñadas, a que la idea del desarrollo rural como desarrollo territorial pueda ir más allá de una especie de “intuición fundada”, para llegar a constituir una teoría de la acción razonable para el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural.

1. Desarrollo económico y espacio: dos aproximaciones

La introducción de las consideraciones sobre espacio o territorio en la literatura económica ha recibido un nuevo impulso en la última década, en torno de la tarea de dilucidar los factores que explican o determinan tanto los procesos de concentración de actividades productivas y de servicios en determinados espacios, como los que conducen a que determinadas localizaciones muestren un mayor dinamismo y capacidad competitiva que otras.⁵¹

Los desarrollos teóricos sobre localización de las actividades económicas en el espacio han caminado por dos canales paralelos, con sólo algunos intentos tardíos de integración. Una primera corriente es la derivada de la tradición alemana de la primera mitad del siglo pasado e incluso antes, con Von Thunen (1966), Weber (1909), Christaller (1966), Lösh (1967) y los intentos de integración de Isard (1962) “en un modelo competitivo de equilibrio general” (Krugman, 1995, p. 56). Esta corriente culmina con la escuela de la ciencia regional en los años sesenta y setenta (Scott, 1998). En América Latina esta escuela ha tenido más influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional, que en la reciente literatura de desarrollo local.

La segunda corriente corresponde a la que se deriva de Marshall (1920), en particular de sus referencias a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial, a que darían origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de *clusters*, industrialización flexible, nuevos distritos industriales (NDI), regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos competitivos (*milieu*). Es esta corriente y sus derivados,

⁵⁰ Viene del acrónimo francés *Liaison Entre Actions de Developement de l'Europe Rural* (Vínculos entre acciones de desarrollo de la Europa rural).

⁵¹ Krugman (1995) destacaba que el tema de la localización de la actividad económica en el espacio ha estado casi completamente ausente del corpus de la teoría económica.

junto con las contribuciones de la nueva economía institucional, la que mayor influencia ha tenido en la reflexión latinoamericana sobre Desarrollo Económico Local (DEL), por lo que conviene explorar sus contenidos aunque sea de modo muy esquemático.

En sus *Principios de economía*, Marshall (1920), acuñando el concepto de distritos industriales (aplicados a Lancashire y Sheffield), destacaba que la aglomeración de empresas en un espacio determinado generaba ciertas ‘economías externas localizadas’, que contribuían a reducir los costos de producción como resultado de la presencia de: (i) un conjunto de trabajadores calificados; (ii) un acceso fácil a insumos y servicios especializados; y (iii) la diseminación de nuevo conocimiento, dada la existencia de “una atmósfera industrial, verdadero entramado de costumbres y sensibilidades útiles” (Scott, (1998, p. 83). Krugman (1995) destaca como fuerzas centrípetas las economías de escala, los costos de transporte y las economías externas (*à la* Marshall), que se expresan en la presencia de una reserva de habilidades (*skills*), de servicios e institutos especializados que generan encadenamientos por la vía de mercados (*à la* Hirshman) y de flujos de conocimiento e información. Como fuerzas centrífugas, menciona la inmovilidad de factores (mano de obra, rentas de la tierra) y el surgimiento de diseconomías de escala.

Esta línea de reflexión, aplicada al ámbito de las pequeñas y medianas empresas, daría lugar a una serie de investigaciones sobre *clusters* y sobre nuevos distritos industriales, a partir sobre todo del trabajo seminal de Piore y Sabel (1984), destinado a analizar las experiencias exitosas de este tipo de arreglos en Italia, Alemania, Japón y los Estados Unidos. En relación con este último país, de especial relevancia resulta su análisis sobre las implicaciones en diversos ámbitos (productivos, tecnológicos, organizativos e institucionales) de los contrastes entre la producción en masa y la “especialización flexible”.⁵²

2. Los clusters o complejos industriales.

Cuando el mercado abierto como mecanismo de coordinación entre agentes supone altos costos de transacción, surgen otras instituciones destinadas a regular los intercambios, las que han sido el centro de preocupación de una vasta literatura que está aún en pleno desarrollo, como lo prueba el hecho de que no se haya consolidado un término común para designar estos mecanismos.⁵³ El punto de partida de dicha literatura lo constituye el artículo de Coase (1937) sobre “la naturaleza de la firma”, que dio pie a elaboraciones posteriores sobre gobernanza de las formas de coordinación vertical desarrolladas, entre otros, por Williamson, tanto en su trabajo sobre Mercados y jerarquías (1991), en que la integración vertical aparece explícitamente como mecanismo de reducción de los costos de transacción, como en su obra *Las instituciones económicas del capitalismo* (1989), donde se profundizan los aspectos relativos a la gobernanza de las relaciones contractuales (cap. III). La temática de coordinación e integración extramercado de agentes a lo largo de las cadenas de valor (*supply chains*) ha ido avanzando en los últimos años en esfuerzos por integrar los vínculos horizontales

⁵² Es decir, la existencia de flexibilidad tanto en el uso de la fuerza de trabajo como en la adaptación de las empresas a cambios en la demanda.

⁵³ “El vocabulario empleado para identificar estos arreglos no se ha estabilizado; además de organizaciones híbridas uno puede leer trabajos sobre *clusters*, redes, arreglos simbióticos, cadenas, canales administrados, contratos no estandarizados, etc”(Menard, 2002, p.3, en inglés en el original).

de dichas cadenas con vínculos verticales o redes (*network*), bajo el concepto de “*netchain*”(Lazzarini et al, 2001).

Porter, en su influyente trabajo sobre *La ventaja competitiva de las naciones* (1991), introduce dos conceptos: el de *clusters* y el del ‘carácter sistémico de la competitividad’, que darían lugar a una serie de trabajos sobre las condiciones de creación de tales ventajas competitivas. Partiendo de la explicación marshalliana de las aglomeraciones, introduce el concepto de “agrupamiento de sectores competitivos ” que conforman el muy citado “diamante”⁵⁴ y que están vinculados mediante relaciones verticales (comprador / proveedor) u horizontales (clientes / tecnologías y/o canales comunes), destacando el carácter sistémico de la relación entre los sectores que lo conforman y que llamará *clusters* en escritos posteriores.⁵⁵

En su definición más simple (que contrasta con la de Porter, pero que suele emplearse en la literatura), los *clusters* corresponden a la concentración espacial de firmas de un determinado sector, entendido en un sentido amplio (agrícolas, mineras, automotrices) o en un sentido restringido (vitivinícola, muebles, manzanas). Sin embargo, el interés por los *clusters* radica no tanto en la simple aglomeración de empresas de cierto tipo, sino en el potencial que encierra la presencia de componentes de la cadena de valor en el mismo ámbito territorial, es decir, cuando se incluyen tanto las articulaciones “hacia atrás” con los proveedores de insumos y servicios, como “hacia delante” con los usuarios del producto,⁵⁶ pues pueden generar oportunidades de lograr “eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada” (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).

Bajo el rótulo de *clusters*, la literatura latinoamericana incluye una gama amplia y heterogénea de concentraciones de empresas de determinados rubros; en algunos casos, conjuntos con muy escasas articulaciones locales en los sentidos indicados más arriba y reducidas, por lo tanto, a la simple presencia de muchas empresas de un mismo rubro. Altenburg y Meyer-Stamer (1999) distinguen para América Latina tres tipos generales de *clusters* : (i) *clusters* de sobrevivencia, que definen como “constituidos por micro y pequeñas empresas, que producen bienes de consumo de baja calidad para mercados locales en actividades en que las barreras de entrada son muy bajas. Las unidades de este tipo de *cluster* exhiben por lo general, muchas de las características del sector informal con niveles de productividad y salarios mucho más bajos que los de empresas de tamaño mediano y grande”; (ii) un conjunto de *clusters* constituidos por empresas medianas y grandes, productoras de bienes de consumo masivo para el mercado interno, que surgieron en el período de sustitución de importaciones y que, como resultado de la

⁵⁴ Dicho “diamante” lo conforman cuatro componentes: las condiciones de los factores productivos, de la demanda interior, de los sectores de apoyo y de la competencia.

⁵⁵ “ Los *clusters* son concentraciones geográficas de compañías e instituciones en un campo particular” (Porter, 1998, p. 78, citado por Schmitz y Navdi, 1999).

⁵⁶ Los encadenamientos, en su versión original obedecían, según Hirshman (1957), “a las fuerzas generadoras de inversiones que se ponen en movimiento a través de las relaciones insumo-producto cuando son inadecuadas o inexistentes las instalaciones productivas que aportan insumos a esa línea o utilizan sus productos; los enlaces hacia atrás conducen a nuevas inversiones en la instalaciones proveedoras de insumos y los enlaces hacia adelante conducen a nuevas inversiones en instalaciones usuarias del producto”. En una posterior revisión (1984), el autor agrega los encadenamientos fiscales (tributos destinados a cubrir las instalaciones faltantes) y define los encadenamientos hacia atrás como encadenamientos de producción y los hacia adelante como de consumo.

apertura, se vieron en la necesidad de introducir cambios de diversa importancia para continuar en el mercado, y que por la vía de contratos o de terciarización de ciertas funciones, generan un conglomerado que muchas veces le da identidad a un territorio; (iii) *clusters* centrados en torno de empresas transnacionales presentes en actividades de mayor complejidad tecnológica que, en muchos casos, no suelen establecer articulaciones significativas con empresas medianas y pequeñas.

A partir de este tipo de conceptualización, se ha desarrollado en la última década una multiplicidad de estudios de autores de la región; unos destinados a examinar las condiciones generales de surgimiento de *clusters* (Ramos, 1998; Cassiolato y Lastres, 1999) y otros a los estudios de caso. Estos últimos muestran una gran diversidad, los hay centrados en una actividad como los complejos lácteos (Dirven (2001), que incluye trabajos sobre Chile, Colombia, Uruguay Argentina y México), o sobre los complejos de ecoturismo (CEPAL (2001), que junto a reflexiones generales de política incluye casos en Chile, México, Brasil, Costa Rica); también hay otros que abordan los *clusters* sobre agroindustrias específicas: manzanas en Brasil, vino en Chile, aceite en Argentina y palmito y aceite de palma en Ecuador.⁵⁷ A ellos hay que agregar, entre otros, los realizados por Schmitz (1999) sobre el calzado en Sinos, Brasil; por Meyer-Stamer (1998) sobre cerámicas en Santa Catarina, Brasil; por Visser (1999) sobre vestuario en La Victoria, Lima; por Rabellotti (1998) sobre calzados en Guadalajara, México. En la mayoría de los casos se trata de *clusters* “truncos” debido a la ausencia de los componentes de medios de producción e insumos de mayor sofisticación, característicos de los *clusters* de países desarrollados.⁵⁸

En un ámbito en que están aún en pleno desarrollo los avances teóricos, destacan los trabajos desarrollados en Brasil por los investigadores del Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA) de la Universidad de Sao Paulo, Zylbersztajn y Farina, tanto por sus contribuciones al debate teórico como por sus análisis de determinadas cadenas agroindustriales.⁵⁹ Por otra parte, y en relación con la agricultura de contrato, un estudio patrocinado por CEPAL/FAO/GTZ (1998) aborda dicho tema a partir del enfoque de costos de transacción propuesto por Williamson, llegando a la conclusión de que el potencial competitivo de los pequeños productores en precios de productos de alta intensidad de mano de obra y supervisión, que no tienen economías de escala, se pierde debido a los costos de transacción en que incurriría la agroindustria al contratarlos como proveedores individuales.⁶⁰

⁵⁷ En <http://www.eclac.cl/ilpes/> Documentos presentados al Seminario Internacional de Desarrollo Local y Regional: “Hacia la Construcción de Territorios Competitivos e Innovadores”, Quito, Ecuador, 10, 11 y 12 de julio de 2002.

⁵⁸ Véase al respecto en Dirven (2001) el contraste entre el *cluster* lácteo de Holanda y el de Chile.

⁵⁹ Véanse en <http://www.fea.usp.br/Fia/pensa/> los trabajos de los autores mencionados.

⁶⁰ Véase en particular Schejtman (1998) en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/10041.htm>

Recuadro 3

COSTOS DE TRANSACCIÓN COMO CAUSAL DE REEMPLAZO DE PEQUEÑOS POR GRANDES PRODUCTORES

Marsh y Runsten (1994) citan el caso de un agroindustrial que optó por reemplazar un determinado número de campesinos por un reducido número de grandes agricultores, pues los primeros requerían mayores visitas al campo para la asistencia técnica; no permitían resolver por teléfono los problemas que iban surgiendo; necesitaban que se les arrendara o prestara maquinaria especializada; necesitaban avances en efectivo con recursos que tenían costos de oportunidad; transgredían algunas de las normas de uso de los pesticidas, hecho que afectaba también a su propia producción; enviaban pequeños volúmenes de producción que implicaban mayor tiempo de descarga y pesaje; y obligaban a incurrir en mayores costos de administración y contabilidad dado el mayor número de transacciones. La suma de estos costos hacía que el menor precio cobrado por los pequeños productores no fuera suficiente para compensar los gastos que suponía el mantener los vínculos.

Fuente: Marsh y Runsten (1994)

3. Los nuevos distritos industriales

Cuando los *clusters* adquieren competitividad internacional significativa, estamos en presencia de lo que la literatura ha denominado nuevos distritos industriales, siendo los casos más citados los de Silicon Valley en California, el oeste de Flandes en Bélgica, Ruta 128 cerca de Boston, Jutlandia Oeste en Dinamarca y las regiones del Marche, Emilia-Romagna, Friuli-Venecia-Giulia en Italia, como experiencias que ilustran procesos de desarrollo innovador a partir de empresas pequeñas y medianas.⁶¹

De las distintas experiencias, la que mayor interés y entusiasmo ha despertado en América Latina es sin duda la italiana, no sólo porque muy tempranamente fue rescatada como una experiencia de desarrollo competitivo a partir de aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas, que contrastaba con el modelo “fordista”, de gran industria de producción en masa ubicada en grandes ciudades como Turín y Milán (Bagnasco, 1977), sino porque en la mayoría de los casos incorporó a pequeños productores agrícolas, aprovechando las ventajas de costos y flexibilidad laboral que dicha condición permitía, dando lugar a lo que se ha denominado como “industrialización difusa”.

En efecto, más allá de si en algunas de las localidades del centro y norte de Italia preexistían o no ciertas tradiciones en los rubros que después adquirieron competitividad internacional, los analistas de estas experiencias

⁶¹ A pesar de que en parte de la literatura se tiende a asimilar los conceptos de cluster con el de NDI, la distinción merece mantenerse pues hay elementos de estructura y dinámica que son propios de éstos últimos.

destacan la función estratégica de la presencia de pequeños productores agrícolas en dichas localidades, señalando que "...juegan una importante función tanto en la etapa inicial como la intermedia y posterior del desarrollo local, al ofrecer producción de subsistencia y vivienda lo que reduce la emigración definitiva, sobre todo en lugares en que se trata de propietarios; existencia de recursos humanos para iniciativas empresariales endógenas, adaptadas a las condiciones locales; recursos de bajo costo para la valorización de especificidades locales en términos de productos; y conocimiento contextual que puede encontrar mercados más amplios y oportunidades en los nichos de mercado global" (Saraceno, 1998).

El manejo autónomo de la pequeña producción parcelaria contribuyó tanto a la difusión del cálculo económico, como a asumir la actividad productiva como "negocio" (Bagnasco, 1998); la mezcla de una cultura local de colaboración en la cosecha y otras actividades de las granjas familiares, unidas a los conocimientos adquiridos en las fábricas manufactureras por los miembros jóvenes de la familia, permitió bajar los costos de oportunidad y elevar el ingreso familiar (Paci, 1982).

Bagnasco (1998) destaca que los núcleos urbanos de distinto rango fueron los motores del proceso, al lograr interactuar con su *hinterland* agrícola, caracterizado por una estructura social compuesta por familias campesinas autónomas (minifundistas, arrendatarios, aparceros), que a menudo vivían en una finca aislada en el campo. Este tipo de familias proveyeron a las empresas de una fuerza de trabajo flexible, pues con el respaldo de su familia pudieron compensar los bajos salarios y los períodos de desocupación en las fases iniciales del desarrollo de este patrón de industrialización, ya que contaban con acceso a la vivienda y al autoconsumo, además de volver a participar de la producción agrícola para el mercado.⁶²

El análisis de las experiencias mencionadas ha llevado a concluir que el potencial competitivo de un determinado territorio está fuertemente determinado por la existencia de una institucionalidad local que facilita la diseminación del conocimiento y la innovación. Para definir un contexto con estas características, algunos autores han acuñado el término *milieu* o entorno con capacidad de innovar, que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en las cadenas proveedor/usuario, y del intercambio informal de conocimiento por la vía del denominado "efecto cafetería", reduciendo la incertidumbre y los comportamientos oportunistas (Camagni, 1991).⁶³ Para Maillat (1995) un *milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos se desarrolla al calor de transacciones multilaterales generadoras de externalidades positivas, que inducen un proceso de aprendizaje de formas más eficientes de manejo conjunto de recursos. Este tipo de conocimiento es local-específico o tácito e "impregna", por así decirlo, al territorio, pues supone

⁶² En rigor, hay una parte de la fuerza de trabajo familiar que no es "transferible", en el sentido que sólo puede crear valor en el seno de la unidad familiar y por lo tanto no tiene costo de oportunidad (Schejtman, 1980).

⁶³ Se refiere a las relaciones informales de intercambio entre técnicos en espacios informales de la vida cotidiana, como las cafeterías de los pueblos o de las empresas.

proximidad espacial e incluso cultura y normas compartidas.⁶⁴ Se diferencia, por lo tanto, de conocimientos codificables o genéricos que pueden ser adquiridos, a algún costo, por otros agentes en otras localidades, es decir, que son ubicuos (Maksell et al, 1999). Se trata por lo tanto de una forma particular de capital social propia del territorio.

En relación con lo anterior, Abramovay (1999) señala: “Más importante que las ventajas competitivas dadas por atributos naturales de localización... es el fenómeno de la proximidad que permite una forma de coordinación entre actores capaz de valorizar el conjunto del ambiente en que actúan y por lo tanto de convertirlo en una base para emprendimientos innovadores...esta proximidad supone relaciones sociales directas entre actores... En torno al desarrollo rural convergen dos corrientes...por un lado, las que vienen enfatizando la **dimensión territorial del desarrollo** (que en lugar de enfatizar) ventajas u obstáculos geográficos de localización estudian la conformación de ...**instituciones** que permiten acciones cooperativas...a este proceso otra vertiente la aborda como **capital social** que se refiere a características de la organización social como confianza, normas y sistemas ...que aumentan la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones colectivas”.

El tipo de proceso de desarrollo de conocimiento localizado que ha resultado viable en países de economías pequeñas y abiertas, corresponde al capaz de sostener avances en tecnologías medianas que no requieren de la “gran ciencia”, sino de un sistema nacional de innovación basado en un acoplamiento eficaz entre conocimientos prácticos y técnicas modernas, tanto de producción como de organización de la producción y la comercialización, que generan conocimiento local-específico o no codificable relacionado con el diseño de los productos, y con la capacidad de asegurar que los complejos procesos de producción funcionen de manera eficiente y no burocrática (Storper y Salais, 1997).⁶⁵

Las capacidades localizadas dependen de la presencia e interacción de: (i) los activos institucionales,⁶⁶ (ii) la infraestructura dura y blanda, (iii) los recursos naturales, y (iv) los conocimientos y habilidades de la población. Hay, por lo

⁶⁴ Porter (1991, p. 212) mencionaba como mecanismos que facilitan el intercambio los siguientes: “Relaciones personales de los tiempos de estudiantes o del servicio militar; pertenencia a la comunidad científica o asociación de profesionales; vínculos comunitarios por proximidad geográfica; asociaciones comerciales que conforman clusters; normas de comportamiento como la creencia en la continuidad de las relaciones de largo plazo”.

⁶⁵ El nivel alto o bajo de las tecnologías se mide en función del porcentaje del valor de la producción que la industria correspondiente destina a investigación y desarrollo. Así, las industrias de nivel medio son las que destinan entre un 1% y un 2% a dicho propósito y las de nivel bajo, las que destinan menos del 1%. Es interesante destacar que entre las últimas se encuentran los textiles y el vestuario, la madera y los muebles, y el grupo alimentos, tabaco y bebidas, todos ellos productos abordables en muchas regiones rurales de América Latina. Entre las de nivel medio, por mencionar algunas, están los productos de piedra, greda y vidrio, y las manufacturas de metal (Maksell et al., 1999).

⁶⁶ La importancia de este factor es reconocida por Sharp et al. (2002) en su análisis de los efectos condicionantes de la ‘infraestructura social’ de las comunidades rurales de Iowa, Estados Unidos, sobre sus oportunidades tanto de autodesarrollo o desarrollo endógeno, como de reclutamiento industrial.

tanto, un componente tangible dado por los costos ya incurridos constituidos por las estructuras construidas (*sunk costs*), así como costos intangibles constituidos por los activos institucionales.

Los activos institucionales abarcan al conjunto de hábitos, prácticas, rutinas, costumbres, convenciones, reglas y reglamentos, vinculados con el acceso a productos, servicios y recursos productivos.⁶⁷ Son el resultado de una compleja interacción de elementos históricos (como las creencias y valores) y recientes (como los estándares industriales y las regulaciones). Su función en lo que a los procesos de producción e intercambio se refiere es la de reducir los costos de transacción.

4. Desarrollo económico local

La literatura sobre desarrollo económico local (DEL), en sus diversas versiones, construye sus fundamentos y propuestas de política a partir de una integración de los elementos presentados más arriba y que apuntan al carácter localizado del desarrollo económico.⁶⁸ Está, en primer lugar, la referencia a las externalidades que generan economías de escala externas a la empresa, pero internas al territorio y que constituyen el eje de los trabajos sobre aglomeración industrial (Marshall, 1920; Krugman, 1995), *clusters* (Porter, 1991; Schmitz, 1999), nuevos distritos industriales (Camagni, 2000; Bagnasco, 1998; Saraceno, 2000). En segundo lugar está la literatura sobre entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (*milieu* o *learning regions*), que definen al conocimiento y el aprendizaje colectivo generadores de la innovación como ejes de la competitividad (los ya citados más Maillat, 1995; Storper y Salais, 1997; Scott, 1998; Maksell y Malmberg, 1999). En tercer lugar están las consideraciones sobre gobernanza (*governance*), que hacen referencia a las rutinas, reglas, costumbres, valores, englobados en los activos institucionales de una región o territorio (los ya citados más North, 1990 y Hodgson, 1994).⁶⁹

Como puede apreciarse por la data de la bibliografía referida, con la sola excepción de Marshall, se trata de elaboraciones que empiezan a proliferar en la década de 1990 y son precisamente esos escritos los que influirán en la reflexión que sobre desarrollo económico local empezó a formularse en América Latina en la misma época. Ello no quiere decir que la preocupación por el desarrollo regional no hubiera estado presente con anterioridad entre algunos economistas de la región, sino que los términos en que dichas

⁶⁷ Hodgson (1994) define instituciones como “patrones de conducta y hábitos de pensamiento de naturaleza rutinizada y durable, que se asocian a personas interactuando en grupos o colectividades mayores. Las instituciones permiten un pensamiento y acción ordenados, al imponer forma y consistencia a las actividades de los seres humanos”.

⁶⁸ Helmsig (2001), en lo que describe como “nuevas perspectivas del desarrollo económico local”, señala tres factores como elementos que explican el carácter localizado de dicho desarrollo: las externalidades, el aprendizaje y la gobernanza (*governance*).

⁶⁹ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye bajo este concepto al complejo de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales.

preocupaciones pasaron a ser formuladas cambiaron, significativamente al pasar a expresarse en términos de desarrollo económico local.⁷⁰

En la mayoría de los trabajos sobre DEL elaborados a lo largo de la última década, el eje sigue siendo fundamentalmente urbano-industrial, con una particular preocupación por la competitividad de empresas pequeñas y medianas como agentes, y con la descentralización (en algunos casos municipalización) como marco político-administrativo, lo que no obsta para que temas como el vínculo entre el DEL y la pobreza estuvieran presentes en más de algún estudio.⁷¹ Sin perjuicio de lo anterior, los trabajos realizados en y fuera del ILPES por Boisier (1997, 2001), Albuquerque (1997) y Silva (1990); y los presentados al Seminario Internacional "Desarrollo local y regional en América Latina: Hacia la construcción de territorios competitivos innovadores", en Quito, 2002, en particular los de Carlos López, Leandro Sepúlveda, Luis Lira y Sergio Boisier, muestran el interesante nivel alcanzado en esta discusión, donde se hace evidente la influencia de los relativos a nuevos distritos industriales y especialmente a la experiencia italiana.⁷²

De modo paralelo y convergente en sus motivaciones, pero privilegiando la mirada desde lo rural, se desarrollaron en la región una serie de trabajos orientados a enfocar la problemática de los vínculos urbano-rurales en términos de desarrollo rural articulado a ciudades intermedias. Entendemos que una de las primeras iniciativas para hacer de este enfoque un marco destinado al diseño de proyectos, fue formulado por Paniagua para Bolivia en 1991⁷³ y el tema dio lugar a sendos seminarios en México (1997)⁷⁴ y Brasil (1998).

5. Siete aportes de la teoría

¿Qué elementos podemos extraer de las teorías reseñadas que sean relevantes y útiles para la formulación de un enfoque de desarrollo territorial rural? A lo menos hay siete de ellos que consideramos de importancia:

- a) La **competitividad** determinada por la amplia difusión del progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas. Sin embargo, cabe precisar que ser competitivo, en un contexto de marginalidad como el que interesa cuando la perspectiva del análisis es la superación de la pobreza, debe entenderse como la capacidad

⁷⁰ Véanse sobre todo los trabajos de la división de políticas y planificación regionales del ILPES, y en particular los de Boisier (1981), quien pasó de los enfoques propios de la ciencia regional a los nuevos enfoques del desarrollo territorial en los inicios de los años noventa (Boisier y Silva, 1990).

⁷¹ Véase al respecto la serie de interesantes trabajos presentados como parte del proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización, publicados por CEPAL/GTZ (2001), en que de los 22 estudios de caso, sólo dos involucraban a pequeños productores agrícolas.

⁷² <http://www.eclac.cl/ilpesDocumentos> presentados al Seminario Internacional "Desarrollo local y regional en América Latina: Hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", Quito, Ecuador, 10, 11, 12 de julio de 2002.

⁷³ Véase una síntesis en Paniagua (1994).

⁷⁴ Los trabajos del seminario fueron publicados en *Políticas agrícolas* (México) en 1998. Entre los materiales, se aprecia el interés por la experiencia italiana pues se incluyen escritos de Bagnasco, Garafoli y Saraceno.

de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenibles de los ingresos como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales.

- b) La **innovación tecnológica** en: (i) procesos (transformando los insumos en productos con mayor eficiencia), (ii) productos (pasando a bienes de mayor valor y/o a demandas más elásticas y dinámicas), o (iii) gestión (en la forma de organización y de relaciones con los mercados), que eleve la productividad del trabajo; esta es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural.⁷⁵
- c) El **carácter sistémico** de la innovación, es decir que no es un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas, donde intervienen los sistemas de educación, investigación y desarrollo, información y financiamiento, junto con una gama de proveedores de servicios e insumos. Se trata, por lo tanto, de una óptica que enfatiza las articulaciones multisectoriales en un espacio determinado.
- d) La **demandas externa al territorio** como motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, como factor esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso. Reducido el territorio (en especial cuando es pobre) a la demanda interna, termina condenado, en el mejor de los casos, a la reproducción ciclo a ciclo de su condición precaria, si es que no al deterioro de ésta.⁷⁶ Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, característica de muchos proyectos, para adoptar otra orientada por la demanda externa al territorio, o, en otras palabras, por una lógica que se propone hacer lo necesario para satisfacer los requerimientos del exterior respecto de los bienes y servicios que el territorio puede generar. La ventaja de este enfoque radica en que las necesidades de capacitación, asistencia técnica u otros, surgen de los problemas y oportunidades específicos encontrados en la tarea de satisfacer los “contratos”, en términos de volúmenes, calidad, oportunidad y precio. En el caso de zonas rurales con bajo grado de desarrollo económico, se trata de adaptar las capacidades potenciales de determinados núcleos rurales a la producción de bienes y servicios que en acápite anteriores se definieron como de baja densidad tecnológica.⁷⁷

⁷⁵ Hay una multiplicidad de ejemplos de innovaciones de productos, procesos y manejo entre pequeños productores rurales en la región. Así tenemos, por ejemplo en productos: el vinagre de piña en Honduras, el chile tabasco en El Salvador, y los quesos finos en Ecuador, Perú y México; en procesos: las diversas experiencias de producción orgánica de café y otros rubros; en manejo: las artesanías de los Wichis en Argentina y los Vinos Lautaro en Chile. Una tarea pendiente es precisamente la de recoger y sistematizar cientos de experiencias para extraer lecciones de política.

⁷⁶ En muchos proyectos de desarrollo rural, el énfasis está puesto en las demandas de la población involucrada como expresión de participación. Lo que aquí se destaca es el papel clave de **otra** demanda, la externa, que es la que pone en tensión las capacidades actuales o potenciales de los participantes en el proyecto.

⁷⁷ Un ejemplo de este tipo de dinámica la analiza Tendler (1998) en relación con Ceará, Brasil, cuyo gobierno estableció que los materiales requeridos para los proyectos de construcción fueran producidos por pequeños empresarios locales, incluyendo entre otros, los ladrillos, tejas, palas, muebles para las escuelas, uniformes para las Fuerzas Armadas, además de pequeñas

- e) Los **vínculos urbano-rurales** son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas dentro del territorio, por cuanto es a través de ellos que se opera la relación con la demanda externa, pero además porque determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a sus condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural. Esta consideración nos orienta, entre otros aspectos, a reconsiderar el concepto de lo rural, lo que se aborda más adelante.
- f) El **desarrollo institucional** tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial. En particular, en lo que dice relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad basadas en la confianza; elementos culturales e identidad territorial; y redes con actores externos al territorio. Todos ellos son factores que facilitan el aprendizaje colectivo, prerequisite para la amplia difusión del progreso técnico y la competitividad. Igualmente, estas instituciones son el elemento que liga a los proyectos colectivos de desarrollo rural y resultan absolutamente indispensables para que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos.
- g) El **territorio como construcción social** es el último elemento que rescatamos de la teoría, y que supone concebir al territorio no como un espacio físico 'objetivamente existente', sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una **identidad** y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades.

D. DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Del examen realizado hasta aquí de los condicionantes del desarrollo rural; de la convergencia en las reformulaciones de las estrategias rurales por parte de países y organismos multilaterales y de los aportes recientes de las ciencias sociales y la investigación aplicada, surgen los elementos o componentes de un enfoque que permita plantear cambios significativos en las estrategias de desarrollo rural y de superación de la pobreza y en los proyectos de campo orientados a dichos propósitos.

empresas de servicios de electricidad, plomería, y otros. De particular interés resulta el programa de aprovisionamiento de muebles desarrollado en San Joao de Aguru, que condujo a la formación de la Asociación de Moveleiros de Aruaru, que habiendo empezado con cuatro pequeñas empresas llegó a 42 en cinco años y, entre otras actividades, concentró las compras de materia prima, organizó un *pool* de equipo, difundió información sobre equipos usados y buscó asistencia para prevenir accidentes en los talleres.

Un primer elemento explícito o implícito de los diversos planteamientos presentados lo constituye la incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo, en el sentido de considerar que el ámbito de acción de la propuesta va más allá del espacio agrícola. Un segundo componente es la consideración de la heterogeneidad social de los espacios o territorios, en el sentido de ir más allá de la focalización de las iniciativas en las familias rurales pobres e incorporar o convocar a los distintos agentes que tienen presencia relevante en el espacio rural. Un tercer elemento, vinculado con el anterior, lo constituye la incorporación de empleos agrícolas y no agrícolas como destinatarios de acciones orientadas al incremento de la productividad. Un cuarto elemento está dado por el énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando incluso a la agroindustria y el agrocomercio como motores potenciales del propio desarrollo agrícola. Un quinto elemento derivado de los tres anteriores es la incorporación de los vínculos urbano-rurales en la definición del espacio de acción relevante, en lugar de reducirse a espacio agrícola. Un sexto elemento, de importancia crucial en las propuestas de renovación, lo constituye la creciente relevancia que se da al componente institucional del desarrollo rural, a partir sobre todo de los aportes hechos en la década de 1990 por las ciencias sociales.

La integración de los conceptos de espacio rural como territorio, de heterogeneidad social de los agentes, de multisectorialidad en el empleo, de articulación intersectorial, de incorporación de los vínculos urbano-rurales y de relevamiento de lo institucional, permite intentar una síntesis que recoja los aportes de distintas experiencias, propuestas y teorías y que hemos denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR).

1. Definición del DTR

Definimos el DTR como **un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.**

De la definición se desprende que el DTR descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados, la transformación productiva y el desarrollo institucional cuyo contenido es necesario precisar:

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado.

El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y los beneficios de la transformación productiva.

2. Criterios operativos del enfoque de DTR

Puesto que estamos lejos de disponer de un nuevo paradigma del desarrollo rural o de una especie de modelo probado que sirva para abordar la multiplicidad de situaciones heterogéneas que caracterizan al mundo rural latinoamericano, se ha optado por formular un reducido número de criterios orientadores del diseño de estrategias y políticas que tengan como objetivo contribuir a la superación de la pobreza rural.

Criterio 1 – La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR

El primer criterio operacional pretende destacar la interdependencia de la transformación productiva y el desarrollo institucional.

La competitividad, el carácter sistémico de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos, y las relaciones urbano-rurales son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivos compartidos a lo largo de una cadena productiva y espacios de concertación público-privados.

Por otra parte, este criterio también hace referencia a que ambos elementos son indispensables para el logro del fin del DTR: la superación de la pobreza.

La transformación productiva por sí misma, cuando es excluyente, se muerde la cola, como lo demuestra la frustración de las expectativas de la 'teoría del goteo'. Por su parte, cientos de proyectos de desarrollo rural se han agotado en la promoción de la participación sin ningún efecto durable en la pobreza, precisamente por haber omitido la exigencia de la transformación productiva.

Criterio 2 – Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural

Si tomamos un cierto umbral de densidad demográfica como criterio relevante para delimitar lo urbano,⁷⁸ quedará en evidencia que hay una clara sobreestimación del grado de urbanización de buena parte de los países de la región, como puede inferirse, por comparación, de un estudio realizado por Von Meyer y Muheim (1997) para el Servicio de Desarrollo Territorial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).⁷⁹ Dicho

⁷⁸ Abandonando por lo tanto el llamar urbanas a las capitales municipales por sólo ser tales, a pesar de que ni su nivel de infraestructura ni su peso poblacional permiten esperar de ellas un papel dinamizador de su entorno.

⁷⁹ La OCDE ha desarrollado una clasificación de territorios en dos etapas, combinando información regional y local. En la primera, las comunidades se separan entre rurales y urbanas tomando 150 habitantes por km² y en la segunda, los territorios son delimitados reflejando los mercados de trabajo, a partir de los patrones de movilidad de mano de obra (*commuting*

trabajo estableció que, para el promedio de los países considerados, un 40% de la población era “predominantemente urbana” y un 28% “predominantemente rural”; incluso para los Estados Unidos eran de 36% y 30%, respectivamente, a pesar de que menos del 4% de la población se emplea en la agricultura.

En el caso de Brasil, Da Veiga (2001) reclasificó los núcleos rurales con criterios de densidad demográfica, adoptando 80 hab/km² o más para lo urbano y clasificando los núcleos rurales entre los que expulsan, mantienen o atraen población. El resultado se muestra en el cuadro 3, que nos permite destacar que el supuesto carácter universal y unidireccional de la migración rural urbana, planteado a partir de agregados poblacionales y definiciones arbitrarias de lo rural y de lo urbano, requiere ser calificado, dada la importancia de los vínculos entre los núcleos urbanos y el desarrollo de su *hinterland* rural.

patterns) y distinguiendo tres categorías: predominantemente urbana, si menos del 15% de la población vive en comunidades rurales; predominantemente rural, si más del 50% lo hace e intermedias al resto (Von Meyer y Muheim, 1996).

Cuadro 3
BRASIL: TENDENCIAS POBLACIONALES, 1991-2000

Tipos	Municipios		Población (millones)		Variación	Variación
	Número	Porcentaie	1991	2000	1991-2000	(porcentaie)
Expulsan	2 025	45	20,8	19,7	-1,1	-5,3
Mantienen	1 351	30	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraen	1 109	25	11,0	14,4	3,4	31,3
RURALES	4 485	100	47,7	51,6	3,9	8,1
URBANOS	1 122		99,1	118,0	18,9	19,1

Fuente: Veiga (2000)

El análisis de las tendencias demográficas entre dos censos revelará la existencia de un número significativo de pequeños núcleos urbanos que han mostrado capacidad de crecimiento equivalentes o mayores a los de las ciudades medianas y grandes, como lo revelan los trabajos hechos para Bolivia (Paniagua, 1994), Chile (Cruz, 1998) y Brasil (Da Veiga, 2001). Este análisis debiera utilizarse como un indicador de tendencias con un potencial dinamizador de los territorios rurales a los que dichos núcleos pertenecen.

En el caso de México, de Janvry y Sadoulet (2002) analizaron las determinantes del crecimiento del empleo en manufacturas y servicios en los municipios rurales y semiurbanos (15.000 habitantes o menos). De acuerdo con su estudio, la cercanía a centros urbanos con más de 250.000 habitantes, el contexto regional y la calidad de las conexiones entre los sectores rurales y urbanos, explican el 94% y el 67%, respectivamente, del crecimiento del empleo en manufactura y servicios en los municipios rurales y semiurbanos.

En síntesis, lo que el criterio 2 destaca como esencial para la propuesta del DTR es que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.⁸⁰

Criterio 3 – Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente

No puede haber una definición **operacional** genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en particular, el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o, al menos, posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior, y entre todos y

⁸⁰ El criterio se puede ilustrar con el ejemplo del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, en Perú, que incluye entre sus usuarios de servicios técnicos y financieros a empresas localizadas tanto en el área agrícola como en pueblos y ciudades, en el entendido de que estas últimas cumplen un papel de 'locomotoras' de las primeras.

el ‘mundo externo’, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

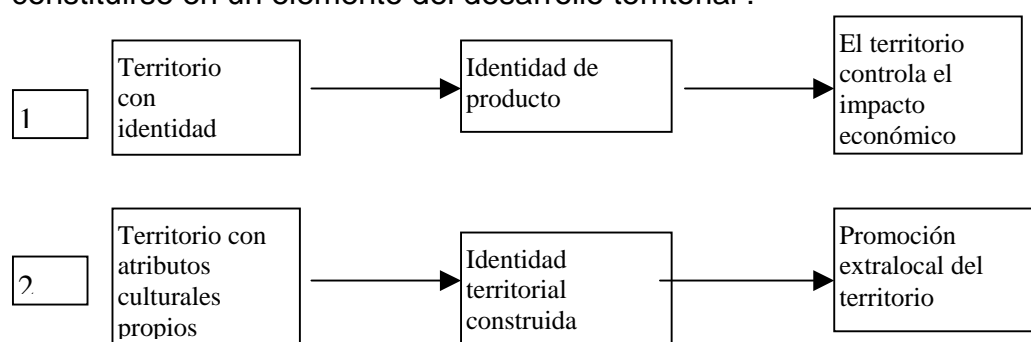
Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio ‘objetivamente existente’ y delimitable mediante un puro ejercicio técnico, en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. La definición *operacional* de territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural.

Sin desmedro de lo anterior, la identidad y los límites del territorio muchas veces están básicamente predeterminados para los actores de los procesos concretos de desarrollo. Por ejemplo, cuando se trata de una comunidad o un conjunto de comunidades con identidad cultural o étnica que las distingue de otros espacios. En otros casos, una característica geográfica como un microclima o la accesibilidad a un valle cerrado, pueden tener una fuerza determinante en constituir la visión de los agentes sobre el territorio. En ocasiones, la división político-administrativa subnacional es ineludible, debido a las facultades legales o aun constitucionales de los respectivos gobiernos. Lo importante es que no cabe hacer abstracción de estos “territorios predeterminados” al definir el ámbito del proyecto de desarrollo, sino que lo que corresponde es ajustar a ellos nuestros objetivos.

Recuadro 4

CULTURA E IDENTIDAD TERRITORIAL

Ray (1998) introduce el concepto de “economía de la cultura” (*culture economy*) como un posible enfoque del desarrollo rural basado en la (re) valorización de un espacio dado, a partir de elementos de su identidad cultural. Se trata de iniciativas en las que atributos culturales de una localidad determinada se convierten en el elemento clave para mejorar las condiciones de vida rural. Dichos atributos (*markers*) incluyen entre otros: alimentos tradicionales, idiomas regionales, artesanías, folklore, artes visuales y teatro, referencias literarias, lugares históricos o prehistóricos, paisaje y su flora y fauna asociadas, entre otros. En este marco, existirían dos rutas a través de las cuales la economía de la cultura puede constituirse en un elemento del desarrollo territorial :



En la ruta 1, el territorio logra “encapsular” la cultura del territorio *dentro* de productos, como es el caso de la “denominación de origen controlada” que convierte origen geográfico en identidad de producto. La mediación de entidades reguladoras externas (gobierno, acuerdos comerciales) convierten a dicho producto en “propiedad intelectual” del territorio. En la ruta 2, los atributos existentes o por descubrir constituyen la base de la construcción de la identidad territorial que, una vez consolidada, permite promover el territorio e impulsar sus iniciativas estratégicas respecto del mundo exterior con mayor efectividad. Bajo determinadas condiciones, puede ser una ruta intermedia hacia el logro de resultados semejantes a los de la ruta 1.

Fuente : Ray, (1998)

En otros casos, los territorios surgen como una *potencialidad* que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio. Hablamos aquí de “territorios producidos” o por construir, en el sentido de que es a partir de ese hecho exógeno que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una “identidad territorial”.

En definitiva, para los efectos de procesos de DTR, un territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

Criterio 4 – Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios

Dada la gran variedad de situaciones, es importante proponer una tipología de configuraciones territoriales a partir de criterios que se consideren relevantes desde el punto de vista de los posibles diseños de estrategias de DTR.

En la literatura se encuentran varias tipologías. Da Veiga (2001) propone una basada en el dinamismo relativo del territorio combinado con la estructura agraria, y sugiere la existencia de seis tipos de territorios para Brasil:

1. Situaciones regionales que tienden a articular un buen desempeño de la agricultura familiar con un entorno socioeconómico flexible y diversificado.

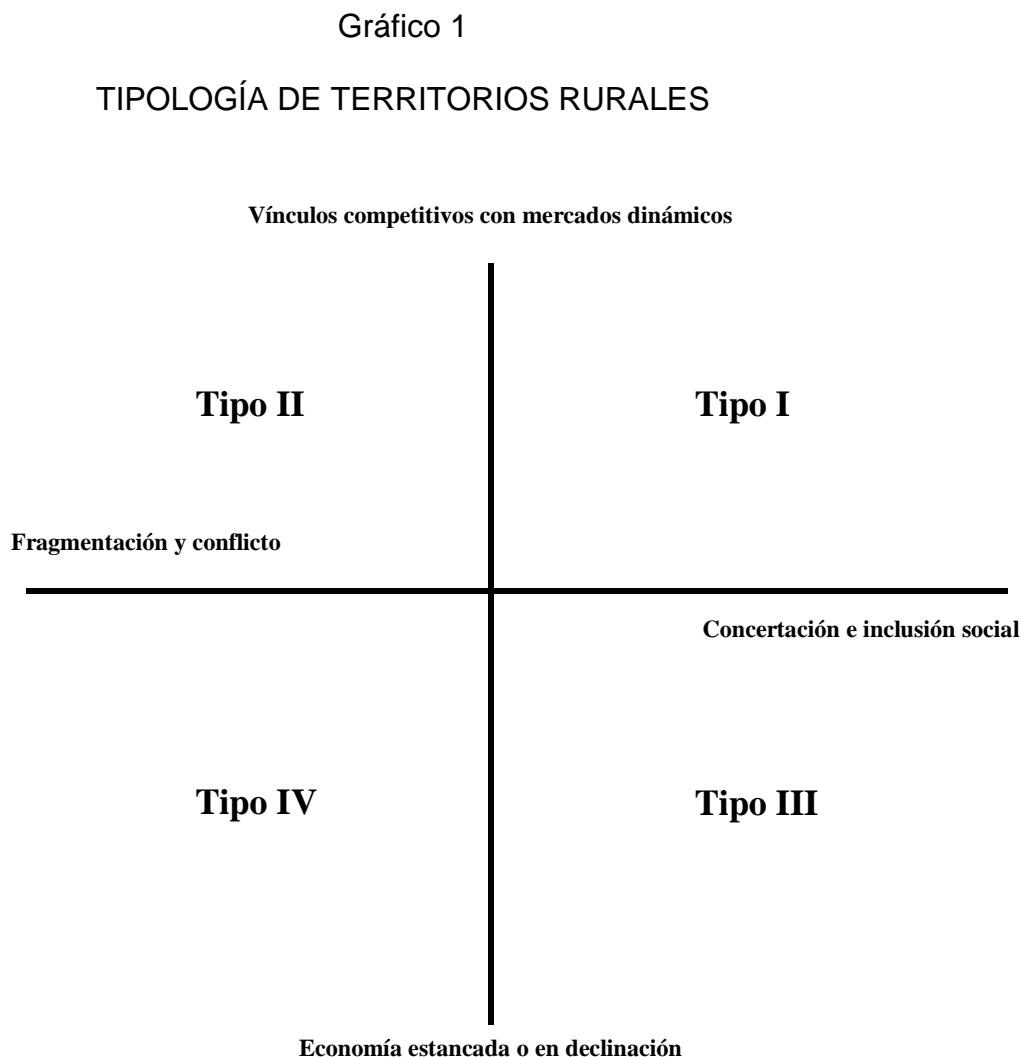
2. Situaciones regionales que tienden a combinar la presencia de una agricultura patronal con un entorno socioeconómico generador de oportunidades de trabajo no agrícola tanto rural como urbano.
3. Situaciones regionales que tienden a combinar la crisis de la actividad agrícola tanto familiar como patronal con un entorno socioeconómico incapaz de absorber los excedentes poblacionales de las áreas rurales.
4. Situaciones de vaciamiento poblacional que propenden a combinar sistemas productivos muy extensivos, en general ganaderos, con un entorno socioeconómico rígido, especializado o ahorrador de mano de obra.
5. Situaciones en las que la ocupación territorial es tan reciente y la precariedad del entorno socioeconómico tan grande, que aún no están definidas las alternativas de viabilidad de uno de los cuatro patrones anteriores.
6. Situaciones de tanta fragilidad de los ecosistemas o del entorno socioeconómico que impiden la intensificación de prácticas agrícolas, bloqueando al mismo tiempo la generación de oportunidades de trabajo no agrícola.

En el programa *LEADER* se plantearon criterios de tipificación territorial derivados de ocho grupos de variables: imagen y percepción; mercados y relaciones externas; actividades y empresas; gobernanza y recursos financieros; conocimientos; técnicas y competencias; cultura e identidad; recursos humanos y recursos físicos. A partir de estas características, *LEADER* plantea la siguiente tipología:

1. Territorios donde las empresas son numerosas, y con fuertes vínculos de colaboración para la producción, promoción, o búsqueda de información.
2. Territorios donde las empresas son también numerosas, pero trabajan de manera dispersa, sin vínculos con el territorio y sin mecanismos de colaboración, aunque estas empresas participen en un único sector de actividad.
3. Territorios donde las empresas son escasas y dispersas, pero donde puede recuperarse un sector, una actividad, un elemento histórico o natural, para servir de base a una estrategia de dinamización local.
4. Territorios donde las empresas se concentran en una parte determinada del territorio, mientras que en otras partes desaparecen, no renuevan su oferta o simplemente no existen. Los instrumentos institucionales para realizar intervenciones diferenciadas, destinados a aportar el equilibrio en el acceso a las oportunidades, son escasos o poco eficaces.
5. Territorios que sufren de éxodo rural intenso o aislamiento, donde hay una fuerte tendencia a abandonar la agricultura y/o cerrar las empresas que subsisten (la mayoría de ellas en manos de empresarios de avanzada edad). El territorio se vacía y parece indispensable encontrar nuevos recursos o actividades para introducir lógicas de dinamización.

La tipología que proponemos a continuación es *funcional al objetivo de reducir la pobreza mediante estrategias de DTR*. Se sintetiza en el gráfico 1 y contiene cuatro tipos generales de territorios rurales, a partir de dos ejes: el grado de desarrollo de la

transformación productiva y el del desarrollo de las instituciones locales, de modo de ser coherentes con la definición adoptada del DTR⁸¹:



- **Territorios Tipo I:** son aquellos que han avanzado en su transformación productiva y logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.

La economía del territorio se ha articulado competitivamente con mercados dinámicos. La exposición a la demanda de los mercados externos, con sus normas y estándares públicos y privados, así como a la competencia de otras regiones o países, es un estímulo permanente para los procesos de innovación tecnológica. La existencia de núcleos urbanos y de vínculos eficientes entre ellos y el *hinterland* rural, aseguran que las unidades productivas del territorio tengan acceso

⁸¹ Esta tipología es puramente conceptual; en los territorios realmente existentes se encontrarán muchas variantes que no corresponden a los tipos 'puros' que nosotros describimos.

oportuno y a bajo costo a insumos y servicios, a capacidades laborales, técnicas y de gestión relativamente sofisticadas, a servicios públicos, información, y otros, que no estarían disponibles en ausencia de esta relación urbano-rural.

Los agentes locales se relacionan eficiente y eficazmente entre sí y con otros localizados fuera del territorio, debido a que cuenta con reglas, marcos jurídicos, normas, códigos de conducta y convenciones (instituciones) que estimulan y premian tales relaciones. Gracias a tales relaciones, estos territorios tienen una identidad nítida, bien definida, socialmente incluyente y socialmente construida. Gracias también a ellas, quien compite es el territorio, o más precisamente, las empresas individuales compiten gracias a las relaciones sociales y económicas que son la esencia del territorio.

El Bajío o el noroeste mexicanos y la región central de Chile son ejemplos de este tipo de territorios, contruidos en torno de la agricultura y la agroindustria. También lo son la península de Guanacaste, Costa Rica, alrededor del turismo; o la zona de San Pedro Sula en Honduras, con su manufactura; o los municipios rurales que rodean a Sao Paulo, con su agricultura, agroindustria, comercio y servicios de recreación.

- **Territorios Tipo II:** son aquellos donde si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.

Los territorios del Tipo II comparten con los del Tipo I el contener sectores económicos fuertes, vinculados competitivamente a mercados dinámicos.

Sin embargo, a diferencia de los territorios del Tipo I, los del Tipo II se caracterizan institucionalmente por la fragmentación, el conflicto social y la exclusión de la mayoría de la población, especialmente de los sectores más pobres. Las empresas residen en el territorio, pero no inciden positivamente en su desarrollo.

Ejemplos de territorios del Tipo II se pueden encontrar en algunas zonas del sur de Chile, en que cohabitan enormes empresas forestales que son líderes mundiales en su campo, con una masa empobrecida de indígenas mapuches; o las zonas de la Amazonía brasilera o de partes de Chiapas, en México, en que grandes empresas ganaderas y forestales han vivido desde siempre en una permanente condición de conflicto con la población local, la que se caracteriza por tener los más bajos índices de desarrollo humano.

- **Territorios Tipo III:** son aquellos que se distinguen por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas

endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.⁸²

Enormes espacios de América Latina rural se caracterizan por la existencia de instituciones sólidamente arraigadas, construidas muchas veces a lo largo de siglos, que estructuran buena parte de la vida cotidiana de sus habitantes. Aquí hay autoridades y gobierno comunitario; reglas que norman el uso de los recursos naturales; convenciones y disposiciones que enmarcan la conducta de la gente; tradiciones legales ancestrales que en algunos casos cuentan con el reconocimiento de la legislación nacional y que son suficientes para encauzar y resolver los conflictos locales. Existe, por cierto, una cultura distintiva.

Todo lo anterior juega un papel clave en facilitar la sobrevivencia de la población en un contexto de economías deprimidas, basadas en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado agrícola, el empleo no agrícola de refugio y, crecientemente, la emigración y las remesas de los emigrados.

Ejemplos de este tipo de territorios rurales se encuentran, por millares, en los Altos Andes, en el sur de México, en Centroamérica y en el noreste de Brasil.

- **Territorios Tipo IV:** se trata de territorios en franco proceso de desestructuración societal.

Al igual que los territorios del Tipo III, se caracterizan por sus economías deprimidas y estancadas. Pero, a diferencia de aquéllos, los del Tipo IV padecen de fuertes fracturas sociales y de instituciones débiles o inexistentes, lo que en definitiva impide estructurar de manera positiva la vida cotidiana local.

Ejemplos de estos territorios rurales los encontramos en muchos municipios de Colombia y hasta hace no mucho, en las regiones azotadas por los conflictos bélicos en Centroamérica.

Criterio 5 – Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio

La heterogeneidad social es una característica reconocida de la América Latina rural. La respuesta convencional en las políticas de superación de la pobreza ha sido la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que solo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas.

Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá

⁸² En el sentido de Ostrom (1996), que se refiere a organizaciones capaces de generar reglas legítimas y de hacerlas cumplir.

otras determinantes del desarrollo a las que los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de dichos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR.

Existen innumerables ejemplos de iniciativas que responden a esta lógica: agricultura de contrato; contratos de abastecimiento a supermercados y cadenas de restaurantes; asociaciones de pequeños y medianos productores para resolver problemas de economías de escala; asociaciones por rubros, con una clara localización geográfica para resolver problemas de infraestructura y servicios; organizaciones para el manejo de sistemas de riego; subsidios y garantías a instituciones financieras privadas para cubrir los costos de transacción del microcrédito; y otras.

Criterio 6 – Los programas de DTR deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza

De Janvry y Sadoulet (2000) y Echeverría (1998) han resumido buena parte de la discusión sobre las estrategias de vida de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva, el instrumental se reduce a combinaciones ad hoc de un conjunto limitado de estrategias maestras: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social, que en diversas combinaciones dan lugar a la vía de la multiactividad. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas se debe incluir tanto el autoempleo como el empleo asalariado.

La vía agrícola tiene el potencial de reducir pobreza rural sólo cuando se puede orientar a la producción más o menos intensiva de bienes diferenciados y de mayor valor, que no tienen grandes economías de escala en su producción, y que son intensivos en mano de obra (Berdegúe y Escobar, 2002). Este tipo de producciones favorece a productos destinados a mercados de ingresos medio y alto. Requieren, además, vínculos sustantivos con la industria y los servicios, implicando una mayor intensidad de vínculos urbano-rurales. La producción agrícola de productos básicos (*commodities*) para el mercado local, en particular en zonas pobres, por lo general no tiene una repercusión significativa y sustentable en la pobreza rural.

El empleo rural no agrícola es una opción de creciente importancia en América Latina. Su impacto es especialmente relevante en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado de trabajo extraparcialario. Sin embargo, el empleo no agrícola con mayor potencial de generación de ingresos se concentra en las zonas rurales de mayor dinamismo, en tanto que en aquellas más pobres, lo que se observa son actividades que se han denominado ‘de refugio’, y que en todo caso tienen la virtud de aportar un complemento importante al ingreso de los pobres rurales.

Si uno examina en detalle los ejemplos relativamente exitosos de estos tipos de estrategias agrícolas y no agrícolas, lo que encontrará es que en ellos los micro y pequeños empresarios locales lograron crear o transformar positivamente sus actividades antes precarias, gracias a los incentivos que surgieron de la apertura de una relación con fuentes dinámicas de demanda. En los casos verdaderamente exitosos, se verá que esta nueva relación entre la producción local y los mercados externos al territorio requirió el desarrollo de nuevos arreglos institucionales (sistemas de contratos,

normas y estándares de calidad, códigos de conducta que premian la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, organizaciones económicas rurales ‘robustas’, y otros) que, por una parte, estructuraron y organizaron las nuevas relaciones sociales y económicas y por otra, hicieron factible la participación de sectores pobres en las nuevas oportunidades económicas. Cuando estos dos elementos no están presentes, lo que observamos recurrentemente son ciclos de creación de numerosas micro y pequeñas empresas al calor de los recursos canalizados a través de proyectos o políticas de desarrollo rural, seguidas por ciclos en que la mayoría de ellas colapsan cuando dichos proyectos terminan o las políticas se agotan. (Berdegúe, 2001).

Si se examina la migración exclusivamente desde su aporte a la superación de la pobreza, es posible que sea la más importante de las vías mencionadas aun cuando, como elemento de impulso al bienestar rural, no deja de tener ambivalencias. Basta considerar la magnitud alcanzada por las remesas de emigrantes hacia sus lugares de origen para despejar cualquier duda con respecto a su impacto en la pobreza. Una estimación reciente hecha por el BID sobre la magnitud de las remesas para el año 2002 indica que éstas superan los 32 mil millones de dólares.⁸³ Esta magnitud fue prácticamente equivalente al total de la inversión extranjera directa y se espera que la supere en el año 2003. Los estudios del BID revelan que el efecto multiplicador de las remesas es de 3:1 (Orozco 2002) A lo anterior debe agregarse el hecho de que los propios migrantes se constituyen en dinamizadores de sus tierras de origen, directamente a través de los recursos que canalizan a ellas a través de las remesas y los nuevos conocimientos que traen los que regresan, e indirectamente, porque su partida mejora la relación entre la base local de recursos naturales y el número de habitantes que se deben sostener a partir de su uso o explotación. Además, las comunidades de emigrados constituyen un importante mercado (no suficientemente aprovechado) de demandantes de productos autóctonos originarios de sus países. El programa mexicano de apoyo a los denominados productos comercialmente no tradicionales –pero que constituyen la base de sistemas agrícolas antiquísimos- está orientado a promover las exportaciones de este tipo de alimentos ‘étnicos’, ante la enorme demanda de millones de mexicanos emigrados a los Estados Unidos.

Existen espacios para acciones de desarrollo asociadas a la migración y el uso de las remesas para financiar procesos de DTR; así, por ejemplo, un punto de apoyo para iniciativas colectivas lo constituyen las asociaciones o clubes de emigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos. En el caso de los mexicanos, se registraron centenares de clubes (de los cuales, 170 en Los Angeles y 120 en Chicago), que establecen fondos de remesas para apoyar iniciativas sociales en sus comunidades de origen.⁸⁴ Asociaciones de migrantes salvadoreños en el oeste de los Estados Unidos han auspiciado y cofinanciado iniciativas de desarrollo (por ejemplo, construcción o equipamiento de escuelas rurales) en las zonas intervenidas por los proyectos del FIDA. En Cañar, Ecuador, una cooperativa de ahorro y crédito regional se ha constituido en

⁸³ Fue equivalente a más del 10% del PIB en varios países: Nicaragua (29,4%) Haití (24,2%), Guyana (16,6%), El Salvador (15,1%), Jamaica (12,2%), Honduras (11,5%).

⁸⁴ Un ejemplo de programa gubernamental complementario de estos aportes es el Tres por Uno, que el estado de Zacatecas, en México, comenzó a ejecutar en 1986 y reformuló en 1996. El programa contempla que por cada dólar recibido de los clubes zacatecanos en el exterior para mejoras comunitarias, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan uno cada uno. Después de un año de haberse reformado el programa, en 1997 se ejecutaron cerca de 100 proyectos en 27 municipios, por un monto de alrededor de 5 millones de dólares (CEPAL (2002), citando a Alarcón (sin fecha)).

una alternativa de intermediación, que permite a los ‘migrantes exitosos’ (es decir, los que han llegado al país de destino y encontrado trabajo) refinanciar a tasas de interés más convenientes los créditos que ellos han tomado con los prestamistas locales para financiar el elevado costo de la emigración.

La ambivalencia de las migraciones con respecto al DTR radica en el hecho de que ésta es selectiva tanto en términos de que quienes emigran son normalmente los que tienen mayores niveles relativos de capacitación, están en el rango etario de los económicamente activos y presentan en muchos casos un sesgo de género. Como consecuencia de lo anterior, se desestructuran los núcleos familiares y quedan muchos territorios con una muy alta proporción de ancianos y niños.

Hechas las salvedades anteriores y en síntesis, lo que queremos afirmar con este criterio es que los programas de DTRS, y temas de cada uno de sus instrumentos (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, y otros) deben diseñarse y ejecutarse sin circunscribirse a priori a solo una de las vías descritas.

Criterio 7 – Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional

Se entiende por arquitectura institucional (AI) la estructura de regulación conformada por organizaciones e instituciones. Por organizaciones entendemos a los ministerios, institutos, empresas, ong, cooperativas, etc, y en general a los conjuntos de individuos organizados con un propósito común. Por instituciones entendemos a los sistemas de instituciones, reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas formales están constituidas por las leyes y los reglamentos, mientras que las informales corresponden a las derivadas de costumbres, convenciones y patrones de conducta auto-impuestos. “La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez y por lo tanto de competencia, es la clave del cambio institucional”. (North, 1998, p. 23).⁸⁵

Una arquitectura institucional que facilite la cooperación para competir, supone que los incentivos generados por los mercados y el gobierno sean conducentes a incrementar las capacidades de los hogares y comunidades rurales (en particular, de los pobres), es decir, a acrecentar la calidad y cantidad de sus activos físicos, humanos, naturales, financieros y sociales, para mejorar sus condiciones de vida en un ambiente competitivo. En la medida en que lo anterior supone transferencias temporales o permanentes de derechos de propiedad sobre bienes y servicios entre los distintos actores, los “contratos” o reglas formales o informales que gobiernan dichas transferencias, pasan a ser determinantes en el cumplimiento del objetivo indicado.

Los contratos son mecanismos institucionales orientados a enfrentar las fallas de mercado y los costos de transacción a que se hiciera referencia. Para que dichos contratos operen en la dirección esperada, se requiere el afianzamiento de los derechos de propiedad de los hogares pobres; una mayor simetría en el poder de negociación, el acceso a la información y la distribución de los riesgos; la existencia de un sistema

⁸⁵ Esta definición de instituciones difiere de su uso coloquial corriente y evita considerar como cambio institucional, por ejemplo, a la creación de un nuevo organismo o ministerio.

legal no discriminatorio; y la presencia de mecanismos de arbitraje confiables y accesibles para los pobres.⁸⁶

Las organizaciones de gobierno, que tendrían un papel clave en crear los estímulos para la cooperación, compensar las asimetrías, asegurar la efectividad de los contratos e imponer su cumplimiento, carecen de una estructura que les permita abordar la naturaleza multicausal de la pobreza. Su acción está fragmentada sectorialmente y los arreglos administrativos tradicionales aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: ministerios de agricultura, del medio ambiente, de salud, de educación, de obras públicas, de bienestar social, amén de una serie de instancias autónomas como fondos sociales, institutos agrarios, y otros. Entre dichas instancias no existen mecanismos efectivos de coordinación y con frecuencia tienen dificultades para superar el *statu quo* al que conducen las inercias de prácticas tradicionales y los intereses creados de ciertos agentes y ciertas organizaciones.

Las organizaciones privadas del mundo rural son muy heterogéneas en cuanto a su poder de incidencia en la política y a sus formas de acción. Las que agrupan al sector empresarial vinculado con las actividades más dinámicas tienen un mayor poder de negociación frente al Estado y en muchos casos ejercen un liderazgo que trasciende su ámbito sectorial. A pesar de sus limitaciones, si se crean los incentivos adecuados, estas organizaciones podrían jugar -y en algunos casos lo han hecho- un papel importante en la articulación de acuerdos funcionales al DTR. Por su parte, las organizaciones que agrupan a micro y pequeños empresarios agropecuarios y rurales, han tenido una evolución positiva desde la época en que su papel se limitaba a la reivindicación ante el Estado. Miles de estas organizaciones están haciendo denodados esfuerzos por facilitar la participación de sus asociados en las nuevas exigencias del mercado, la innovación tecnológica y la transformación productiva, la incursión en nuevas actividades económicas no agropecuarias, y otras. Con demasiada frecuencia sus esfuerzos se malogran tanto debido a sus propios errores como a los efectos de las fallas de los mercados y de las instituciones a las que ya hemos hecho referencia, y también a la inercia de las entidades de gobierno que buscan reproducir las antiguas prácticas de clientelismo político, aplicadas hoy a estas nuevas organizaciones.

Se debe destacar como un fenómeno importante del desarrollo rural contemporáneo en la región, el papel que ha podido cumplir la movilización social de diversos sectores (pequeños y medianos productores, asalariados rurales, pobladores sin tierra, entre otros) como catalizador de transformaciones y reformas institucionales (Gordillo, 2001) en ámbitos como el de los derechos de los pueblos indígenas, la concentración del acceso a la tierra, o las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales. Concebir a dichos movimientos como recursos de transformación social y profundización

⁸⁶ Junto con la debilidad de los sistemas de contratos y/o de las condiciones enumeradas para su eficacia, hay que tomar nota de la creciente importancia en el sector rural de las normas y estándares **privados** que hoy regulan de manera determinante el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios. Estas instituciones en la mayoría de los casos son impuestas a escala global por enormes empresas transnacionales. Constituyen, pues, instituciones internacionales en cuya formulación y aplicación los gobiernos nacionales de América Latina y del Caribe no han tenido ni voz ni voto, ni bilateral ni multilateralmente. Los estándares privados de las empresas detallistas europeas tienen hoy más importancia en estructurar las decisiones de los principales agentes económicos de la región, que casi cualquier norma pública dictada de conformidad con las leyes de cada país.

democrática supone lecturas distintas a las que los perciben como amenazas destinadas a ser reprimidas o coartadas.

A pesar de ello, las posibilidades de desarrollo del sector rural continúan entrabadas debido a la persistencia de debilidades institucionales como la discriminación por razones étnicas o culturales, la falta de derechos ciudadanos de gran parte de los pobres rurales, el carácter sesgado de la aplicación de la justicia, las desigualdades en el acceso a la educación y la información, el clientelismo y la corrupción. Todos estos son poderosos obstáculos al desarrollo de relaciones de confianza y reciprocidad, las que constituyen -más que las leyes y los reglamentos formales- la base de las iniciativas de cooperación entre los diversos agentes del mundo rural. En sociedades tan desiguales como las nuestras, la profundización de los espacios de ciudadanía y la democracia requiere de la movilización social, por ello, la acción colectiva sigue siendo necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa e incluyente.

La acción colectiva es necesaria para dar respuesta a necesidades individuales y sociales que pertenecen al ámbito de la vida pública, las que no tienen posibilidad de encontrar solución si las formas de acción social se reducen a aquellas que son propias del neoliberalismo. Los principios de la solidaridad y la cooperación son los que sustentan la acción colectiva.

Las estrategias de acción colectiva en el sector rural apuntan, por lo general, a uno o más de tres tipos de objetivos principales: el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; la modificación de las relaciones de poder dentro de los grupos, comunidades u organizaciones rurales; o la profundización de la democracia y la expansión de la ciudadanía. Se trata, en todos los casos, de objetivos complejos cuya consecución demanda la existencia o el desarrollo de capacidades sustentadas en el capital humano y el capital social. Estas capacidades no son transferibles linealmente desde afuera hacia el interior de los grupos comprometidos en la acción colectiva. Surgen de procesos de aprendizaje social, que a su vez requieren de tiempo suficiente para su maduración.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones. Primero, las estrategias de acción colectiva requieren organizarse sobre la base de un principio de progresividad de objetivos, desde los de menor (construcción de capital humano y capital social) a los de mayor complejidad (eliminación de la pobreza, modificación de las relaciones de poder, profundización de la democracia). Segundo, las políticas y estrategias de algunos organismos internacionales, gobiernos y donantes, que reclaman impactos inmediatos y visibles en tres a cinco años y con referencia a objetivos complejos, podrán ser efectistas, pero no serán efectivas y menos sustentables.

La acción colectiva no asegura de forma automática la equidad en la distribución de las oportunidades o los beneficios entre los distintos segmentos y estratos en el interior de los grupos, comunidades u organizaciones rurales. En particular, la experiencia indica que la acción colectiva rural no ha tenido las 'externalidades' implícitamente esperadas en términos de promover la equidad de género. Por el contrario, la acción colectiva con frecuencia conduce a la profundización de la desigualdad dentro de las sociedades rurales. Si se quiere modificar las relaciones de poder en un sentido de mayor equidad, hay que proponérselo explícitamente y poner en práctica acciones de la magnitud necesaria, tendientes a tal finalidad.

El éxito o fracaso de las estrategias de acción colectiva, en términos de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, depende de factores internos (valores, normas de conducta, sistemas de reglas formales, mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglas y los compromisos, y tipo de liderazgo); externos (comunicación y concertación multiactores y vínculos con ‘motores de sostenibilidad’ de la acción colectiva); y de contexto (individualismo versus solidaridad en el plano cultural, competencia versus cooperación en el plano económico, y democracia versus autoritarismo en el plano político”

Queremos resaltar el hecho de que una adecuada arquitectura institucional para el DTR está muy asociada a la presencia y calidad de cinco elementos:

- Las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas
- La coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal)
- Las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres
- Las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil
- Los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR⁸⁷

Los planes municipales de desarrollo local que bajo distintas formas han proliferado en la región, han tenido la virtud de ir superando la tradición de concentrar las actividades del gobierno local en el aseo y ornato de los núcleos urbanos de cantones y municipios, para incorporar responsabilidades en el ámbito de la provisión de servicios públicos como la educación y la salud, con preocupación creciente por el desarrollo de proyectos productivos.

Dichos planes no pueden reducirse, como ocurre con frecuencia, a un mero ejercicio de técnicos o consultores para cumplir con las formalidades para la obtención de recursos del presupuesto nacional, ni pretender ser verdaderos modelos o manuales omnicomprendivos, sino que deben surgir de procesos de consulta y participación de los diversos sectores de la comunidad local, constituyéndose en instrumentos que permitirían tanto la movilización de los recursos locales, como la transparencia en el uso de los fondos y la rendición de cuentas sobre bases informadas.

Los planes municipales orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural, pueden llegar a constituir instrumentos para el desarrollo del "aprendizaje adaptativo", denominando de este modo la habilidad de entender las tendencias prevalentes, identificar correctamente las oportunidades y las amenazas, adquirir información útil y oportuna, implementar soluciones coherentes con las restricciones

⁸⁷ Ello incluye los procesos de participación, negociación y manejo de conflictos, así como instancias público-privadas de dirección y gestión de las iniciativas de DTR. Rodrik (1999) presenta abundante evidencia sobre la importancia de este factor como condicionante del crecimiento y de la capacidad para enfrentar los impactos (*shocks*) externos.

impuestas por los mercados, las posibilidades políticas y las normas cívicas, así como moldear las instituciones que afectan el desempeño económico.

La creación de instancias de concertación constituye un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo debe ser un elemento fundamental de los planes, concebido como un proceso de construcción social del propio territorio, que parte por la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y alianzas de mayor complejidad que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre los agentes.⁸⁸

Estas innovaciones apuntan a la construcción de sinergias entre el Estado y la sociedad, como factores catalíticos del desarrollo, y se basan en la hipótesis de que los agentes públicos pueden promover “normas de cooperación y redes de compromiso cívico con ciudadanos comunes con propósitos de desarrollo” (Evans, 2000).

En este mismo sentido es que debería irse reemplazando la práctica de la subcontratación para la producción de ciertos bienes públicos, optando en su lugar por lo que Ostrom (1996) llama “acuerdos de coproducción” en aquellos casos en que los insumos que aportarían el Estado y los ciudadanos fueren complementarios. Su eficacia depende de que los compromisos de las partes sean creíbles y cuenten con mecanismos que aseguren su cumplimiento.

Más allá de las virtudes de la concertación público-privada a escala local (municipal), es necesario insistir en que el DTR plantea exigencias de capacidades e incentivos que no pueden resolverse adecuadamente a ese nivel. Las asociaciones y redes municipales y las corporaciones público-privadas regionales son iniciativas surgidas en varios países para dar respuesta a este problema, aunque en muchos casos carecen de estatus jurídico.

Parece interesante rescatar al respecto, la idea de impulsar por parte de los gobiernos central y/o provinciales los Contratos Territoriales de Desarrollo (CTD), propuesta por la Comisión Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de Brasil (véase el recuadro 1). Los CTD consisten básicamente en mecanismos de transferencia de recursos de contrapartida contra compromisos asumidos por los entes subnacionales (municipios, asociaciones municipales u otros), sobre la base de las actividades contempladas en los planes de desarrollo municipal, generadoras de bienes públicos o de externalidades positivas, que serían seleccionadas por instancias competentes.

Una arquitectura institucional compleja como la descrita requiere de sistemas de comunicación fluida entre todos los actores del proceso. Ello significa el establecimiento de redes interactivas de información/comunicación, que vinculen la localidad con el municipio, éste con la región y ésta con centro administrativo, a partir de las oportunidades que proporcionan las tecnologías de información. Tales redes permitirían: (i) elevar significativamente la productividad de los escasos recursos de alta calificación

⁸⁸ En esta materia es interesante considerar la experiencia de los Grupos de Acción Local del programa *LEADER*. Estos son asociaciones horizontales a nivel local que incluyen a todos los actores, públicos y privados que tienen alguna participación en la economía y la sociedad local. Dichos actores definen los problemas y las estrategias a seguir, establecen un programa de acción, sus costos, las formas de financiación disponibles y lo realizable en un cierto período por medio de una subvención global (Saraceno, 2000).

("inteligencia distribuida a bajo costo" (Pérez, 1990)); (ii) la coordinación, como un proceso permanente, entre funciones separadas pero complementarias; (iii) la retroalimentación en tiempo real, que facilita la detección o alerta temprana de problemas y oportunidades que requieren de acciones a distinto nivel; (iv) aumentar la transparencia de la gestión pública; (v) facilitar la concertación en la relaciones entre los distintos agentes; (vi) la vinculación con sistemas tecnológicos y científicos que no se pueden sostener localmente; (vii) acceder a las señales de los mercados externos. Debe reiterarse sin embargo, que si bien los costos de acceso al equipamiento requerido han dejado de ser prohibitivos, su efectividad depende de manera decisiva de los avances que se hayan logrado en el desarrollo organizativo, tanto a nivel del aparato público como de las comunidades locales.

Sin perjuicio de lo anterior, la viabilidad de la gestión local participativa dependerá del grado de concentración del hábitat; la homogeneidad de los grupos sociales (entendida como grupos que, independientemente de sus diferencias, coinciden en determinados objetivos); los niveles de organización y; la calidad y cobertura de la infraestructura. Las exigencias a las que debe responder la arquitectura institucional serán más complejas en la medida en que se pase de territorios concentrados, con infraestructura, socialmente homogéneos y con altos niveles de organización social, a otros que no reúnan estas condiciones (gráfico 2).

Gráfico 2
FACTORES QUE INCIDEN EN EL FORTALECIMIENTO DE LA
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

		POBLACIÓN			
		Socialmente homogénea		Socialmente heterogénea	
HÁBITAT		con orga- nización	sin orga- nización	con orga- nización	sin orga- nización
CONCENTRADO	con infra- estructura				
	sin infra- estructura				
DISPERSO	con infra- estructura				
	sin infra- estructura				

Criterio 8 – Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo

La apreciación de los tiempos útiles por parte de los distintos agentes del DTR es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran operar con horizontes de alrededor de cinco años, en los que pueden visualizar los procesos que son esenciales en sus disciplinas; para ellos, las acciones relevantes son las que pueden llegar a resultados evaluables en ese lapso.

Para los políticos, los tiempos están regidos por los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos, de entre dos y cuatro años. En el curso de su mandato esperan poder mostrar logros, criterio que influye en la selección de las acciones o componentes que ellos privilegian.

Para la población del territorio, los tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes sean sus carencias, pero los requeridos para la superación de su condición son, por el contrario, mucho más largos que los de los técnicos y de los políticos.

El DTR requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente más largos, generalmente de más de una década.

Aquí juega su papel clave la construcción de una visión de transformación compartida y de los correspondientes compromisos con ella. Si ello se logra, la comunidad adquiere una capacidad de interlocución que le permite convertir la satisfacción de las demandas inmediatas en etapas de procesos acumulativos de desarrollo.

Bibliografía Citada.

ABRAMOVAY, R. (1999). *O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural*. **EN:** IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política. Porto Alegre, 18p.

AEIDL (1999). *Rural Europe* European Commisión .

AGHON, G.; ALBURQUERQUE, F.; CORTES, P. (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. CEPAL/GTZ. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Santiago de Chile.

ALARCÓN, R. (sin fecha) The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, citado en CEPAL (2002).

ALBURQUERQUE, F. (1996). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. ILPES, Santiago de Chile.

ALTENBURG, T., y GOMEZ, R. (1995). *La pequeña y microempresa manufacturera en Costa Rica y Honduras: refugio de los marginados o semillero de la reindustrialización?* **EN:** Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria, ed. T. Altenburg and H. Nuhn, pp. 191-222. Editorial DEI, San José, Costa Rica.

ALTENBURG, T., y MEYR-STAMER, J. (1999). *How to promote clusters: Policy experiences from Latin America*. World Development, 27 (9): 1693-1713.

BAGNASCO, A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.

BAGNASCO, A. (1998). *La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana*. **EN:** Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 13-38.

BARDHAN, P (1989) *A Note on Interlinked Rural Economic Arrangements* **EN** BARDHAN The Economic Theory of Agrarian Institutions Clarendon Paperbacks Oxford University Press

BECATTINI, G.; RULLANI E. (1993). *Sistema locale e mercato globale*, in *Economia e Politica industriale*, n. 80.

BERDEGUÉ, J. A., Y ESCOBAR, G. (2002), *Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction*. AGREN, Network Paper No. 122, July.

BERDEGUÉ, J.A. (1998). La pobreza rural en América Latina. Trabajo presentado en la Conferencia *El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina*, Cartagena de Indias, Colombia, julio (Manuscrito).

BERDEGUÉ, J.A. (2001). Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group. Wageningen, The Netherlands.

BID (1998) Estrategia de reducción de la pobreza rural. BID: Washington.

BID (2000), Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe. BID: Washington.

BLUSTEIN, P. (2001), The Chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF. Public Affairs, New York pp. 378

BOISIER, S. (1996). *Modernidad y Territorio* (3ra. Ed.), ILPES, Santiago de Chile.

BOISIER, S. (2000a). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. Estudios Sociales 103, C.P.U. Santiago de Chile.

BOISIER, S. (2001). *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. **EN:** Estudios Sociales. Corporación de Promoción Universitaria. No. 107. Semestre 1, 2001, pp. 95-140.

BORJA, J. (1987). Descentralización de Estado, movimientos sociales y gestión local. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile.

BRAN, A. (1985). *Guatemala, organizaciones populares y lucha de clases en el campo: Notas para su estudio*. **EN:** P. Gonzales Casanova (ed.), Historia política de los campesinos latinoamericanos, No. 2 (Ciudad de México: Siglo XXI).

BUITELAAR, R. (2001). *Clusters ecoturísticos en América Latina: Hacia una interpretación*. **EN:** Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001. CEPAL. Santiago de Chile. Serie: Seminarios y Conferencias, pp. 177.

BUITELAAR, R. M.; PADILLA, R.; URRUTIA, R. (1999). Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.

CAMAGNI, R. (2000). *Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localization: spatial perspectives*. **EN:** Seminar on "Spatial development policies and territorial governance in an era of globalisation and localization". OECD. Paris

CASSIOLATO, J.E., y MARTINS L., H. M. (Editores) (1999). Globalização e inovação localizada: Experiências de sistemas locais no MERCOSUL. Patrocínio: Ministério da Ciência e Tecnologia, Organização dos Estados Americanos, Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/Confederação Nacional da Indústria. Brasília.

CASTELLS, M. (1999). La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red. Vol. I. Siglo XXI. México.

CEPAL (2001). *Equidad y ciudadanía*, Santiago de Chile

CEPAL (2002). *Panorama social de América Latina, 2002*, Santiago de Chile.

CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

CEPAL (1992). Estructura territorial del Estado y ruralidad. División Agrícola de la CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.

CHIRIBOGA, M. (2002). ¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s? (Manuscrito).

CHRISTALER, W. (1996). Central Places in Southern Germany. Jena: Fischer, English translation by C.W. Baskin, London. Prentice-Hall.

COASE, R.H. (1937) *The nature of the firm* *Economica* 4 (7): pp 386-405

CRUZ M.E (1998) Santa Cruz: Relaciones entre una Ciudad Intermedia, Desarrollo Agrícola y Desarrollo Rural y Local. Documento de trabajo, FAO/RLCP

DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2000). Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. BID: Washington.

DE JANVRY, A. y SADOULET, E (2002). El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, SAGARPA-IICA.

DIRVEN, M. (2001). Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.

DIRVEN, M (1998). Agroindustria. y Pequeña Agricultura: Síntesis Comparativa de Distintas Experiencias. LC/R 1663 CEPAL.

DONER, R.F., y HERSHBERG, E. (2001). *Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca da competitividade?* **EN:** Competitividade e Desenvolvimento atores e instituições locais. Nadya Araujo Guimarães e Scott Martín (organizadores), São Paulo, Brasil.

ECHEVERRI, R. (2002). Principios Básicos De La Territorialidad Rural Y La Economía Del Territorio. Ponencia presentada en el Seminario Internacional 'Enfoque Territorial del Desarrollo Rural2, Veracruz, México, octubre 2002. SAGARPA e IICA.

ECHEVERRI, R. y RIBERO, M DEL P. (2002). Nueva Ruralidad Visión del Territorio en América Latina y el Caribe.

ECHEVERRÍA R. G. (1998) Estrategia para la reducción de la pobreza rural 1998 N° ENV - 122 Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de políticas y estrategias del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.

ESCOBAL, J. *Endogenous Institutional Innovation and Agroindustrialization on the Peruvian Coast* in *Agricultural Economics*. (En prensa).

EVANS, A. (2000). *Working Paper to Address Spatial Considerations in National Poverty Reduction Strategy Processes*. Prepared for the World Bank/UK DFID collaborative programme for rural development, December.

FAJNZYLBER, F., y SCHEJTMAN, A. (1995). *Agricultura, industria y transformación productiva*. **EN:** América Latina a fines de siglo. José Luis Reyna (compilador). Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Fondo de Cultura Económica. México, pp.148-196.

FAO.RLAC. (1998). *Estrategia De Desarrollo Rural Como Eje En La Disminución De La Extrema Pobreza En La Region XXV* Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/98/3

FAO RLAC. (2000). *Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural XXVI* Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/00/5

FAO RLAC (2002). *Alianzas Productivas Para La Seguridad Alimentaria Y El Desarrollo Rural XXVII Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/02/03*

FIDA 2001. Informe sobre la pobreza rural 2001. FIDA: Roma.

FIDA 2002a. Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza. Marco estratégico del FIDA 2002-2006. FIDA, Roma

FIDA 2002b. Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. FIDA: Roma.

FINDJI, M.T. (1992). *The Indigenous authorities movement*. **EN:** A. Escobar and S.E. Alvarez (eds), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Boulder Col.: Westview).

GAROFOLI, G. (1998). *Desarrollo rural e industrialización difusa: aprendiendo de la experiencia italiana*. **EN:** Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 39-70.

GIDDENS, A. (1999). *Runaway World. How globalisation is reshaping our lives*. Profile Books. St. Edmundsbury Press. Great Britain.

GOMEZ, R. (2002). La aglomeración de la manzana en Santa Catarina documento de trabajo por publicarse en Carlos Guaipatin (Coordinaor) *Clusters Agroindustriales en América Latina..* CEPAL

GORDILLO, G. (2001). *La Movilización Social como Medio de Producción*. FAO .Santiago de Chile.

GORDILLO, G. (1988). *Campesinos al asalto del cielo: De la expropiación estatal a la apropiación campesina*. Ciudad de México: Siglo XXI.

GORDILLO, G. (1999). *Dismantled States and Fragmented Societies: a Plead for Reconstructing Institutions* paper presented to the Workshop land in Latin America Amsterdam May 26-27

GRZYBOWSKI, C. (1990). *'Rural workers' movements and democratisation in Brasil: The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines*. *The Journal of Development Studies*, 26 (4), pp. 19-43.

HEALY, K. (1991). *Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers*. *The Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33 (1): pp. 88-121.

HELMSING, A.H.J. (2001). *Local Economic Development*. Draft Papers for the 2001 Cape Town Symposium. Local Governance and Decentralization in Africa. Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.

HELMSING, B. (2000). *Externalities, Learning and Governance*. Perspectives on Local Economic Development. ISS, The Hague, Netherlands.

HILHORST, J.G.M. (1990). *Regional Studies and Rural Development*. Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.

HILHORST, J.G.M. (1998). *Industrialization and Local/Regional Development Revisited*. Development and Change, Vol. 29, pp.1-26. Institute of Social Studies 1998. Published by Blackwell Publishers Ltd., UK.

HIRSCHMAN, A.O (1961). *La Estrategia del Desarrollo Económico Fondo de Cultura Económica*. México.

HIRSCHMAN, A.O. (1984). *De la economía a la política y más allá*. Fondo de Cultura Económica. México.

HOMMES, A. (1995). *The dangers of Decentralization* Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington DC.

HUAMANI, G.; MOSCOSO, M.; y URTEAGA, P. (1988). *Rondas campesinas de Cajamarca: La construcción de una alternativa*. Debate Agrario, 3, CEPES (Centro de Estudios Sociales), Lima, julio-septiembre.

IICA (2001). Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural República Dominicana, noviembre de 2001.

IICA (2001). Nueva Ruralidad Serie Documentos conceptuales marzo 2001.

IICA (2002). Una nueva visión para el IICA: Promover la seguridad alimentaria y la prosperidad del sector rural de las Américas, **XXXXX IICA 2002**

IPARDES (2001). Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social evaluación de los consejos municipales de desarrollo rural

ISARD, W.: "Location and space economy", M.I.T. Press, Cambridge, 1962.

JACOBS, J. (1985). *Cities and the wealth of Nations*. Principles of Economic Life. Vintage Books. Random House, New York, USA.

KATZ, J. (1999). *Structural reforms and technological behaviour: The sources and nature of technological change in Latin America in the 1990s*. **EN:** International Workshop: The Political Economy of Technology in Developing Countries. Isle of Thorns Training Centre, Brighton, October.

KLIKSBERG, B. (1989). *¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias*. **EN:** ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Argentina. pp. 131-180.

KLIKSBERG, Bernardo. (1989). *¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias*. **EN:** ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Argentina. pp. 131-180.

KRUGMAN, P. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. The MIT Press.

LAZZARINI, S., CHADDAD, F. y COOK, M. (2001) *Integrating Supply Chain and Network Analysis: The Study of Netchains* Journal of Chain and Network Science. 1 (1): pp. 7-22

LASTRES, H.M.M., y CASSIOLATO, J.E. (2001). *Globalização e os sistemas de inovação no Mercosul nos anos 90: implicações para políticas*. **EN:** Competitividade e Desenvolvimento atores e instituições locais. Nadya Araujo Guimarães e Scott Martín (organizadores), São Paulo, Brasil.

LAWSON, C., y LORENZ, E. (1999). *Collective learning, tacit knowledge and regional innovation capacity*. Regional Studies, 33 (4): pp. 305-317. London.

LLISTERI, J.J. (2000). Competitividad y desarrollo económico local. Documento de discusión. SDS/SME BID, marzo.

LLORENS, J. L., F. ALBURQUERQUE, J. DEL CASTILLO. (2002). Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina. BID: Washington.

LÖSCH, A. (1967). Teoría económica espacial. Edit. El Ateneo, Buenos Aires.

MAILLAT, D. (1995). *Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy*. Entrepreneurship and Regional Development, 7. London.

MAILLAT, D. (1995). *Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy*. Entrepreneurship and Regional Development. 7. London.

MASKELL, P., y MALMBERG, A. (1999). *Localised learning and industrial competitiveness*. Cambridge Journal of Economics, 23, pp. 167-185.

MASKELL, P.; ESKELINEN, H.; HANNIBALSSON, I.; MALMBERG, A., and VATNE, E. ---- Competitiveness, localized learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies. Routledge Frontiers of Political Economy

MADDISON, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective* Paris: OECD, Development Centre Studies

MARSH, R. y RUNSTEN, D (1994). *From Gardens to Exports: the Potential for Smallholder Fruit and Vegetable Production in México* Documento preparado para el XVII Congreso de la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia

MARSHALL, A. (1930). *Principios de economía*. Editorial Aguilar. Madrid

MARTNER, R. (2001) *La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento*, Revista de la CEPAL N° 74 Agosto

MASKELL, P., y MALMBERG, A. 1999. *Localised learning and industrial competitiveness*. Cambridge Journal of Economics, 23, pp. 167-185. Cambridge Political Economy Society.

MASKELL, P.; ESKELINEN, H.; HANNIBALSSON, I.; MALMBERG, A., and VATNE, E. (1999)--- Competitiveness, localized learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies. Routledge Frontiers of Political Economy.

MATHEWS, J. (1989). *Age of Democracy: The Politics of Post-fordism*. Oxford: Oxford University Press.

MOGUILLANSKY, G (2003) *La Innovación el Talón de Aquiles de la Inserción Global de América Latina* **EN** ¿Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells. . Fernando Calderón (coordinador) Fondo de Cultura Económica y PNUD Chile

MONGE, C. (1989). *Las demandas de los gremios campesinos en los 80*. Debate Agrario, 5. Lima, enero-marzo.

MONTERO, C.; MAGGI, C., y PARRA, C. (2001). *La industria del salmón en la X Región: un cluster globalizado*. Manuscrito

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Cambridge.

NORTH, D. C. (1998). *The new institutional economics and Third World development*. **EN**: The New Institutional Economics and Third World Development. pp.17-26. Harris, J., Hunter, J., Lewis, C.M. (editores) Routledge. London.

OROZCO, M. (2002). Remittances to Latin America and the Caribbean: Money, Markets and Costs. BID/FOMIN <http://www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/2>

OSTROM, E. (1996). *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. World Development, 24 (6): pp. 1073-1087. Pergamon, Great Britain.

PACI, M (1982). *La Struttura Sociale Italiana* Il Mulino Bologna

PANIAGUA A (1994) Programa de Desarrollo Agrícola Regional Articulado a Ciudades Intermedias PRODARCI Perfil del Plan Piloto Proyecto PNUD/FAO/SNA/BOL/91/1010.

PANIAGUA, A. (1994). *Desarrollo Agrícola asociado a Ciudades Intermedias*. **EN**: Agroindustria y pequeña agricultura. Schejtman, A. y Toranzo, C. (editores) FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp. 85-110.

PÉREZ, C. (1990). *El nuevo patrón tecnológico microelectrónica y organización*. Presentado en el Ciclo de Conferencias sobre Ingeniería de la Gestión, Departamento de Investigación de Operaciones y Computación, Facultad de Ingeniería, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo.

PEREZ, C. (2001). *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil*. **EN:** Revista de la CEPAL 75, Santiago de Chile, pp. 115-136.

PÉREZ-IRUELA, M., y GIMÉNEZ G. M. (1994). *Desarrollo Local y Desarrollo Rural: El contexto del Programa LEADER*. Papeles de Economía 60/61 Madrid. pp. 219-233

PHELPS, P.M. (2000). *Descentralización y ciudadanía*. Interamerican Development Bank, Washington D.C.

PIORE, M.J., y SABEL, C.F. (1984). *The Second Industrial Divide*. Basic Books

PLAZA, O. y SEPULVEDA, S. (1993). *Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la Equidad Rural*. IICA. San José, Costa Rica.

PNDRS (2002). *Plano Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável*. NEAD Brasil

PORTER, M.E. (1998). *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, November-Dicember. pp. 77-90.

PORTER, M.E. (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Vergara, Buenos Aires, Argentina

RABELLOTI, R., y SCHMITZ, H. (1997). *The internal heterogeneity of industrial districts in Italy, Brazil and México*. IDS Working Paper N° 59, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, forthcoming in Regional Studies.

RAY, C. (2000). *The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory*. Sociologia Ruralis 40 (2): European Society for Rural Sociology. ISSN 0038-0199.

RAY, CH. (1998) *Culture Intellectual Property and Territorial Rural Development* Sociologia Ruralis 38 (1) pp. 4-20

REARDON, T. y BERDEGUÉ, J.A. (Editores) (2001). *Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America*. Special Issue of *World Development* 29 (3): 395 – 573..

REARDON, T. y BERDEGUÉ, J.A. (Editores), (2002). *Theme Issue - Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges*. *Development Policy Review* 20 (4)

REARDON, T.; BERDEGUÉ, J.A., y ESCOBAR, G. (2001). *Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications*. *World Development*, 29(3), pp

RODRIK, D. (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work*. Policy Essay No. 24 . Overseas Development Council, Washington, D.C.

RUIZ, A. (2002). *El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional 'Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, Veracruz, México, Oct 2002. SAGARPA e IICA.

SADOULET, E. Y A. DE JANVRY (1995). *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press,

SANDOVAL, R (2003) *Igualdad de Oportunidades en Salud: El Caso de Chile* **EN** Equidad y Protección Social. Desafíos de las Políticas Sociales en América Latina. Clarisa Hardy (Editora) Fundación Chile 21 y Lom Ediciones. Santiago. Chile.

SARACENO, E. (2000). *Alternative Models of Urban Development in Frontier Regions: Firuli's Diffused Pattern of Industrialization*. Ponencia presentada al Taller sobre Desarrollo Rural San Fernando de Henares Madrid 9-27 de Octubre FAO, REDCAPA Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de España

SARACENO, E. (1998) *Urban Rural Linkages Internal Diversification and External Integration: A European Experience*: Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 139-166.

SCHARP, J.S., AGNITSCH, K., RYAN, V. y FLORA, J. (2002). Social infrastructure and community economic development strategies: the case of self-development and industrial recruitment in rural Iowa. *Journal of Rural Studies* 18: pp. 405-417

SCHEJTMAN, A. (1980). *Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia*. Revista de la CEPAL No. 11

SCHEJTMAN, A. (1994). *Agroindustria y Transformación Productiva de la Pequeña Agricultura*. **EN:** Agroindustria y pequeña agricultura. Schejtman, A. y Toranzos, C. FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp.11-36.

SCHEJTMAN, A. (1997). *Peasants and structural adjustment in Latin America*. **IN:** Social movements in development. The challenge of globalization and democratization. Lindberg, S. Y Sverrisson, A. (editores) International Political Economy Series. Macmillan Press Ltd. Great Britain, pp.126-152.

SCHEJTMAN, A. (1998). *Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional* Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 139-166.

SCHMITZ, H. (1998). *Responding to global competitive pressure: Local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil*. IDS Working Paper 82, Institute of Development Studies, Sussex.

SCHMITZ, H., y NADVI, K. (1999). *Clustering and Industrialization: Introduction*. Institute of Development Studies, University of Sussex, UK. *World Development*, 27 (9): pp. 1503-1514.

SCOTT, A. J. (1998). *Regions and the World Economy. The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford University Press. Great Britain.

SEN, A. (2000). *Development as Freedom*. Anchor Books: New York.

SEPÚLVEDA, S., CASTRO, A., ROJAS, P. (1998). Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales. Cuadernos Técnicos 4. IICA. Coronado, Costa Rica.

SEPÚLVEDA, S.; CASTRO, A.; ROJAS, P. (1998). Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales. Cuadernos Técnicos 4. IICA. Coronado, Costa Rica

SILVA, V. (1994). *Notas sobre la acción regional (subnacional) en el tema de los recursos humanos*. CEPAL/ILPES, Documento 94/20, Santiago de Chile.

STARN (1992). *The Making of Collective Identities*. **EN** Escobar, A. y Alvarez, S.E. (editores) Political Economy and Economic Development in Latin America Westview, Boulder Colorado

STORPER, M., y SALAIS, R. (1997). *Worlds of Production. The Action Framework of the Economy*. Harvard University Press,

SUMPSI, José M^a. (2000). *Nueva orientación de la política agraria y rural en la Unión Europea.*: Ponencia presentada al Taller sobre Desarrollo Rural San Fernando de Henares Madrid 9-27 de Octubre FAO, REDCAPA Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de España

TENDLER, J., y AMORIM, M. (1996). Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand. World Development. 24 (3): pp. 407-426.

TENDLER, J. (1997). Good government in the Tropics. The Johns Hopkins Studies in Development. The Johns Hopkins University Press.

URIOSTE M. y BALDOMAR, L. (1999). Participación Popular, Descentralización y Ley de Tierras: Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en Bolivia. Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, FAO-RIMISP, Cocoyoc, México.

VALDÉS A. y WIENS, T. (1996). Rural poverty in Latin America and the Caribbean. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean Manuscrito.

VARGAS DEL VALLE, R. (1999). Seminario "Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas". FAO-RIMISP, Santiago, Chile.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Pirámide, Madrid, España.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Universidad Autónoma de Madrid, documento preparado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile, febrero.

VEIGA, J.E. (2000). Desenvolvimento Territorial do Brasil: do Entulho Varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico. Universidad de Sao Paulo Departamento de Economía. http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=12

VEIGA, J.E. (2001). Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Série Textos para Discussão Nº 1, Convenio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD).

VOGELGEZANG, F. (1996) *Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina* Revista de la CEPAL 58: pp. 95-114

VON HALDERNWANG, C. (1997). *Descentralización, fases de ajuste y legitimación*. Diálogo Científico. 6 (2): pp.9-26.

VON THUNEN, J. H. (1966). The Isolate State, Pergamon Press, Oxford.

WEBER, A. (1909). Theory of the Location of Industries. University of Chicago Press.

WORLD BANK, (2002). Reaching the rural poor. Corporate rural strategy of the World Bank World Bank: Washington DC.

WILIAMSON, O.E. (1991). Mercados Y Jerarquías. Fondo de Cultura Económica. México DF

WILIAMSON, O.E. Las Instituciones económicas del capitalismo. Fondo de Cultura Económica. México DF

ZAMOSC, L. (1986). The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association 1967-1981. Cambridge University Press.

ZAMOSC, L. 1990a. *The political crisis and the prospects for rural democracy in Colombia: The challenge of rural democratization: perspectives from Latin America and the Philippines*. The Journal of Development Studies. 26 (4): pp. 44-78.

ZAMOSC, L. 1990b. *Luchas campesinas y reforma agraria: un análisis comparado de la Sierra ecuatoriana y la Costa Atlántica colombiana*. Agricultura y Sociedad, 56: pp. 201-79.

CAPÍTULO SEGUNDO

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL : RELACIONES ENTRE LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES Y PRODUCTIVAS

José Maria Sumpsi⁸⁹

1. Introducción

La persistencia de la pobreza rural en América Latina y la consolidación de los nuevos enfoques de desarrollo rural, ha propiciado la elaboración de estrategias y políticas de desarrollo rural por parte de agencias internacionales de desarrollo y gobiernos de la región. Así, el BM, BID, FIDA, IICA, FAO y CEPAL y otras agencias internacionales, han elaborado estrategias de desarrollo rural en los últimos cinco años⁹⁰. En el orden político, algunos gobiernos trasladaron los nuevos enfoques de desarrollo rural a Estrategias nacionales, como Costa Rica, Bolivia, Perú, Ecuador, Honduras y Nicaragua, y otros incluso han llevado el enfoque territorial del desarrollo a políticas nacionales, como México y Chile, o a políticas subnacionales, como Brasil y Argentina⁹¹.

Hoy en día puede hablarse pues de una convergencia de las estrategias de desarrollo rural en ALC, vinculada al objetivo de reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la región. El desarrollo rural se concibe en ALC, cada vez más, no como una política aislada o suma de proyectos dispersos de desarrollo, sino como parte de un proyecto nacional de desarrollo. Ello implica, desde el inicio, la inclusión de las áreas rurales en el desarrollo de la nación, lo que sin duda constituye uno de los cambios principales respecto de los enfoques de desarrollo rural dominantes en ALC durante las décadas pasadas.

Diversos trabajos avanzaron en la definición del marco conceptual de desarrollo con enfoque territorial o desarrollo territorial rural⁹², incorporándose a las estrategias de

⁸⁹ Profesor e investigador de la Universidad Politécnica de Madrid

⁹⁰ Para un análisis comparado de las estrategias de desarrollo rural de las principales agencias de desarrollo se pueden consultar los interesantes trabajos de (Ashley y Maxwell, 2001), (Farrington y Lomax, 2001) y (Maxwell, 2003).

⁹¹ Ley de Desarrollo Sustentable y Ley de microregiones de México, programa Chile Emprende y programa PRORURAL, Programas de desarrollo local rural en los Estados del Nordeste de Brasil y en las provincias del Norte de Argentina.

⁹² En el caso de América Latina, destacan los trabajos de Ruben Echeverría, Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Thomas Reardon, Julio Berdegúe, Alejandro Schejtman, Orlando Plaza, Fernando Eguren, Rafael Echeverri, José Maria Caballero, Jose Eli da Veiga, Edelmira Pérez y José Maria Sumpsi, y la publicación de las estrategias de desarrollo rural del Banco Mundial, IICA y FIDA, aunque todas estas nuevas ideas no llegaron a originar ningún programa o política nacional hasta unos años más tarde.

desarrollo rural del Banco Mundial (BM, 2003) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006). También se realizaron aportaciones clave en cuanto a las condiciones para la implementación del desarrollo rural con enfoque territorial, o al papel de la economía rural, destacando los trabajos “Desarrollo Territorial Rural” de Schejtman y Berdegue (Schejtman y Berdegue, 2003), la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo “Desarrollo Territorial Rural en América Latina” (Echeverría, 2003) o la reciente publicación del Banco Mundial “Beyond the City: The Rural Contribution to Development” (Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdes, 2005).

Después de varios años de intenso debate en América Latina, la definición mas precisa de desarrollo territorial rural, o enfoque territorial del desarrollo rural, es la que aparece en el trabajo de Schejtman y Berdegue: “El desarrollo territorial rural se define como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegue, 2003). La Estrategia de Desarrollo Rural del BID, establece como marco conceptual el desarrollo territorial rural, partiendo de la definición antes mencionada aunque ampliándola: “El marco conceptual de la Estrategia es el desarrollo territorial rural, entendido como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social en un determinado territorio rural, con el fin de reducir la pobreza” (BID, 2006).

Pero, el progreso conceptual que se ha producido en América Latina durante la última década en torno al desarrollo rural, no se ha visto correspondido en la misma medida por avances en el terreno operativo.⁹³ En efecto, todavía están pendientes de solución problemas claves para diseñar, ejecutar y evaluar políticas y programas de desarrollo territorial rural, como por ejemplo: los criterios para la definición operativa de territorios rurales para que en ellos puedan tener lugar procesos de desarrollo rural con cierta garantía de éxito; los arreglos institucionales público privados; la estructura organizativa adecuada para promover y gestionar el desarrollo de los territorios (mancomunidad, consejos o comités locales, agencias de desarrollo local, consorcios, corporaciones o fundaciones; cuando y como elaborar el Plan estratégico de desarrollo y cual es el papel del Plan en el proceso de desarrollo; cuales son los instrumentos mas adecuados para promover el desarrollo territorial rural (asistencia técnica, adquisición de capacidades locales, acción colectiva, ayudas para la organización de productores, red de intercambios entre territorios rurales, subvenciones de capital para la inversión en modernización y diversificación productiva, sistemas de financiación rural, convenios entre instituciones privadas y públicas o entre instituciones públicas; cuales son los mecanismos e incentivos apropiados para garantizar la coordinación horizontal entre las instituciones que actúan en un determinado territorio y la coordinación vertical entre instituciones que actúan en distintos niveles territoriales, y como integrar los programas de desarrollo rural local dentro de una política mas amplia de desarrollo regional (subnacional).

⁹³ Para un primer análisis de experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe se puede consultar el trabajo Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe (Sumpsi, 2005) y el interesante estudio de evaluación de impactos de los programas CDD (Wassenich y Whiteside, 2004). Los CDD (Community Driven Development) son programas financiados por el Banco Mundial que comparten algunos de los principios básicos del desarrollo territorial rural (DTR)

Justamente, la ausencia de avances en el terreno operativo es justamente lo que ha animado a agencias como BID, BM o FAO a poner en marcha experiencias piloto de desarrollo territorial rural y regional, que a modo de laboratorios sociales experimentales permitan avanzar en el conocimiento empírico del desarrollo territorial rural para dar respuesta a los interrogantes operativos que acabamos de plantear⁹⁴

2. Objetivo.

Los dos componentes principales del desarrollo territorial rural son la transformación institucional y productiva, aunque sin olvidar la necesaria transformación social. La definición de Schejtman y Berdegúe, asume que ambas transformaciones, institucional y productiva, deben producirse, pero nada dice acerca de las interrelaciones entre ellas. La pregunta de investigación puede formularse así: cual es la dirección de causalidad de la relación entre transformación institucional y productiva, y cual es su magnitud. La transformación institucional lleva a la transformación productiva, o es al revés. O se trata quizás de una relación biunívoca, es decir, de doble dirección. La respuesta a estas preguntas es el objetivo del presente trabajo, tarea tan importante como ardua y compleja.

Responder estas preguntas es importante, pues de poco sirve lograr la transformación institucional si ésta no genera transformación productiva. Dicho de modo más general, de nada o poco serviría el desarrollo territorial rural, si no acaba generando empleo e ingresos, en definitiva mayor bienestar económico y social, en el territorio rural en el que interviene el programa. Responder estas preguntas es arduo y complejo, pues además de la dificultad metodológica para analizar las interrelaciones entre la transformación institucional y productiva, la falta de información y evidencia empírica es abrumadora.

El problema metodológico estriba, en primer lugar, en la dificultad de separar los efectos del cambio institucional de otros factores que pueden haber incidido de manera significativa en la transformación productiva de la zona, como por ejemplo, cambio tecnológico, cambios en los mercados, innovación en procesos y métodos productivos, inversión extranjera y otros. En segundo lugar, por que el efecto del cambio institucional sobre el productivo, en el caso de darse, presenta retardos, de modo que no es un efecto inmediato. Pero la mayoría de programas locales de desarrollo territorial de América Latina tienen una duración limitada en el tiempo, por lo que no se dispone normalmente de una serie temporal de datos suficientemente larga como para obtener resultados concluyentes. Cuando acaba el programa, es todavía pronto para medir impactos, pues éstos no se han producido todavía, o se han producido muy débilmente.

⁹⁴ Destaca el proyecto EXPIDER, financiado por el Fondo Español y ejecutado por el BID, puso en marcha en noviembre de 2003 de tres experiencias piloto de desarrollo rural local con enfoque territorial en zonas rurales de Bolivia, Ecuador y Honduras. Para ampliar información y consultar las lecciones aprendidas de EXPIDER, ver (Sumpsi, 2006).

En cuanto a la falta de información, cabe destacar que aunque existen numerosas experiencias de desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina, éstas suelen ser muy locales y puntuales, dispersas en el espacio y limitadas en el tiempo. No existe una sistematización de las experiencias existentes, por los problemas de dispersión espacial y corta duración. La sostenibilidad no suele ser lo habitual en estas experiencias, que en la mayoría de los casos están promovidas por ONG o agencias de cooperación, de modo, en muchas ocasiones, cuando se acaba el programa y los fondos, se acaba el proceso de desarrollo⁹⁵, lo que dificulta extraordinariamente la evaluación de impactos de dichos programas a largo plazo.

3. Aproximación teórica a la relación entre transformación institucional y productiva

Es posible encontrar ejemplos de territorios rurales en los que se produjo una fuerte transformación productiva sin apenas transformación institucional, y en los que los cambios institucionales se produjeron a posteriori. En otros territorios rurales, se ha producido la transformación institucional pero sin apenas transformación productiva. También hay ejemplos de territorios rurales en los que la transformación institucional ha llevado a la transformación productiva, y, por último, hay casos de territorios en los que no se ha producido ningún tipo de transformación, ni institucional ni productiva.

La primera hipótesis es que la dirección e intensidad de las interrelaciones depende de las características y variables de contexto del territorio rural en cuestión, y en especial de la dotación de capital natural, humano, social, físico y financiero, y de las políticas públicas de fomento productivo. Si la dotación de recursos naturales, humanos y capital es escasa, el tejido productivo de la zona será muy débil y las transformaciones institucionales, caso de producirse, apenas incidirán en la transformación productiva por falta de recursos en el territorio. Si además no existen programas de apoyo al fomento y diversificación productiva, la transformación institucional incidirá todavía menos en el cambio productivo. Si se dan las dos condiciones negativas, falta de recursos y falta de políticas, por más transformación institucional que se produzca, no se va a generar una transformación productiva, y el DTR no contribuirá de modo significativo al desarrollo económico del territorio.

Así, existen numerosas áreas rurales periféricas y marginales, en las que después de aplicar programas de desarrollo local y realizar grandes esfuerzos, no se ha logrado apenas la transformación productiva, por más capital social que se haya construido y cambio institucional que se haya producido. Un ejemplo dramático de esta situación es el municipio de Guamote en la Sierra sur de Ecuador, donde la dotación de recursos naturales y humanos, infraestructuras y capital es casi inexistente. En dicho municipio, se han producido grandes transformaciones institucionales en los últimos 10 años, de modo que la densidad de redes y capital social es enorme, y numerosas ONG han llevado a cabo programas de desarrollo. A pesar de ello, la transformación productiva ha sido prácticamente nula y Guamote sigue siendo uno de los municipios más pobres

⁹⁵ Las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial y por el BID de los programas CDD (Community Driven Development), así como la evaluación ex-post de la iniciativa LEADER II (1995-1999) que se aplica en cerca de 1000 territorios rurales de la UE, que comparten algunos de los rasgos característicos de los programas de desarrollo territorial rural, concluyen que uno de los problemas mas frecuentes de este tipo de programas es la dificultad para la sostenibilidad (Sumpsi, 2005).

de Ecuador⁹⁶. Situaciones parecidas se pueden encontrar en multitud de zonas rurales periféricas y marginales de los países andinos y Centroamérica⁹⁷.

Sensu contrario, en territorios con una buena dotación de recursos naturales, humanos y de capital, puede darse un desarrollo productivo sin apenas cambios institucionales, y sin necesidad de construir nuevas organizaciones/instituciones para promover el desarrollo económico. Si además existen políticas públicas de fomento productivo, entonces la transformación productiva puede ser aún más importante y rápida. Ejemplos de este tipo de situaciones, se dan en zonas rurales en las que se ha desarrollado, en base a transformaciones como el regadío u otras, una agricultura de exportación, que ha generado un proceso de desarrollo económico. Este tipo de casos se encuentran en algunos territorios rurales de México, Centroamérica, Perú, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile⁹⁸, y que cabe esperar que después de las fuertes transformaciones productivas, las instituciones cambien para adaptarse a la nueva realidad productiva del territorio. Si esta hipótesis fuese cierta, en este tipo de territorios no serían necesarios programas de DTR, sino tan solo mejorar y fortalecer las políticas públicas de fomento productivo.

Siguiendo esta hipótesis, las interrelaciones entre desarrollo institucional y desarrollo productivo serían intensas solo en territorios con una mínima dotación de recursos, lo que podríamos denominar territorios rurales intermedios, intensidad que se vería reforzada por la existencia de políticas o programas nacionales de fomento productivo. Dicho de otro modo, la tesis central del presente trabajo es que se requieren unas condiciones mínimas para que la interrelación entre desarrollo institucional y productivo entre en juego y opere de modo significativo. Si esto fuera cierto, la conclusión sería que las políticas y programas públicos de fomento productivo deben mejorarse y fortalecerse, y que los programas de DTR solo serán efectivos en aquellos territorios donde exista una mínima dotación de recursos naturales, humanos y de capital. Sin embargo, ésta es una tesis que requiere aún validación empírica, pues no abundan los ejemplos de zonas intermedias con programas de DTR en las que se haya encontrado una fuerte relación entre cambio institucional y productivo. Cuando esta relación existe, la transformación productiva lograda es poco significativa, ya que los proyectos productivos son de pequeña escala, con una masa crítica y economía de aglomeración escasa, y, por tanto, los resultados alcanzados en términos de empleo y renta no son importantes.

4. Aproximación empírica a la relación entre transformación institucional y productiva.

Como hemos señalado en otra sección de este trabajo, existe un consenso creciente sobre los nuevos enfoques de desarrollo rural en América Latina, pero dicho consenso se produce más en el campo teórico y conceptual que en el operativo, a lo que se une que la valoración de los resultados e impactos productivos y económicos del DTR es

⁹⁶ Ver el estudio de caso del territorio Cuenca del Chanchan, zona piloto del proyecto EXPIDER del banco Interamericano de Desarrollo, en la que se ubica Guamote (Sumpsi, 2006)

⁹⁷ Sobre esta cuestión es interesante consultar el trabajo Desarrollo rural y población indígena: Aproximación al caso ecuatoriano (Martínez Valle, 2002)

⁹⁸ Diversos ejemplos de lo sucedido en este tipo de territorios están descritos en los trabajos La configuración de una región agrícola dinámica argentina: actores sociales en la negociación local (Bendini, 2002), y El Estado y la agricultura de exportación en América Latina. Lecciones de tres estudios de caso: Petrolina-Juazeiro en el nordeste del Brasil, Guatemala y Ecuador (Damiani, 1999).

escasa y todavía poco concluyente. Se intuye que el enfoque territorial, multisectorial y participativo de abajo a arriba del desarrollo rural es adecuado, pero todavía no hay evidencia empírica suficiente en América Latina, que demuestre que tal enfoque sea realmente el que vaya a lograr el desarrollo económico y aliviar la pobreza de las áreas rurales de la región.

En esta sección se pretende aportar alguna evidencia empírica acerca de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local, basada en la evaluación de tres iniciativas clave promovidas en los 90: los programas de la iniciativa comunitaria LEADER de la Unión Europea⁹⁹, los proyectos Community Driven Development (CDD) financiados por el Banco Mundial¹⁰⁰ y los Community Driven Rural Development (CDRD) del BID¹⁰¹. A estas se añadirán las lecciones aprendidas del proyecto de cooperación técnica regional EXPIDER¹⁰².

Los proyectos CDD y CDRD del Banco Mundial y BID y los programas LEADER de la UE presentan diferencias. Por ejemplo, los CDD/CRDR no siempre tienen un carácter multisectorial y además por lo general se orientan preferentemente hacia temas sociales y de provisión de infraestructuras básicas, mientras los programas LEADER siempre son multisectoriales y se centran en el desarrollo productivo y económico. También se observan diferencias en los tipos de ayudas y beneficiarios y los criterios de elegibilidad, implementación y financiación. Pero, ambos tipos de programas comparten el enfoque participativo de abajo a arriba, el empoderamiento de los actores locales, la asociación pública/privada, la gestión descentralizada de fondos, la toma de decisiones sobre los proyectos a financiar por parte de la organización local de desarrollo o la comunidad, y la importancia del seguimiento y evaluación de los programas.

Las lecciones aprendidas de los proyectos CDD del Banco Mundial confirman la validez de algunos de dichos principios. En efecto según la evaluación realizada por el Banco Mundial, los CDD más exitosos son aquellos que: 1) tienen un alto nivel de participación popular, 2) tienen un sistema de gestión financiera descentralizado, 3) cubren los costes operativos del programa mediante aportaciones locales y 4) usan un sistema de seguimiento y evaluación durante la vida del proyecto, sistema que retroalimenta la ejecución del mismo, ya que se identifican fallas que son corregidas en el momento sin necesidad de esperar que el proyecto termine (Banco Mundial, 2000).

En el caso de los proyectos de gestión comunitaria (CDD) financiados por el Banco Mundial en los 90s, la evaluación de resultados llevada a cabo por su Departamento de Evaluación de Operaciones se resume en el Cuadro 1. De este cuadro se desprende que la proporción de proyectos CDD que presentan unos resultados satisfactorios (high performing) es elevada (81%), y en cualquier caso mas elevada que la del conjunto de proyectos del Banco Mundial (76%). El porcentaje es especialmente alto en el caso de los CDD destinados a Fondos Sociales (90%). En cambio, el porcentaje de proyectos CDD que presenta una elevada probabilidad de sostenibilidad es bajo (35%), y en

⁹⁹ Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning. Vienna. November 2003

¹⁰⁰ Lessons on Community-Driven Development. Operations Evaluation Department. World Bank 2000.

¹⁰¹ Dahl-Ostergaard et al 2003. Community-Driven Rural Development. What Have We Learned? Sustainable Development Department. Technical Papers Series. Inter-American Development Bank 2003.

¹⁰² El proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina) financiado por el Fondo Español y ejecutado por el BID, ha llevado a cabo experiencias de DTR en tres zonas piloto de Honduras, Ecuador y Bolivia a lo largo de 2004 y 2005.

cualquier caso notablemente mas bajo que el del conjunto de proyectos del Banco Mundial (47%). Ahora los papeles se invierten pues son los CDD para Fondos Sociales los que presentan la menor tasa de sostenibilidad probable, lo que se debe a la elevada dependencia de estos programas respecto de las transferencias públicas de renta a la población pobre (población objetivo)

En cuanto al análisis de proyectos CDRD del Banco Mundial y BID implementados en el período 1994-2002 (Dahl-Ostergaard et al, 2003), realizado mediante un conjunto de indicadores cualitativos y subjetivos (Cuadro 2), se aprecia que los proyectos del BM tiene una mayor vocación social que productiva, como se comprueba al observar los importantes porcentajes de logros elevados en inclusión social y capital social (87% en ambos criterios) que presentan los proyectos del BM. En cambio, los proyectos CDRD del BID tienen mayor vocación productiva, lo que se comprueba con los índices que corresponden a los componentes acceso a mercados y bienes productivos. En cuanto a sostenibilidad de los proyectos, de nuevo observamos que el porcentaje de proyectos CDRD con alta probabilidad de sostenibilidad es bajo.

Cuadro 1

Proyectos de autogestión comunitaria (comparación con otros proyectos del Banco Mundial)				
Tipo de Proyecto	Número de proyectos	Resultados Satisfactorios (%)	Probablemente Sostenibles (%)	Impacto Substantial en Desarrollo Institucional (%)
Fondos Sociales	21	90	33	57
Mejora de vivienda precaria	9	78	30	22
Otros proyectos de autogestión comunitaria	18	74	41	41
Totalidad de proyectos de autogestión comunitaria	48	81	35	40
Totalidad de proyectos del Banco Mundial	2667	76	47	30

Fuente: Banco Mundial, Base de Datos del departamento de evaluación de operaciones y de la unidad de protección social.

Cuadro 2

Resumen del análisis de los programas de desarrollo rural comunitario estudiados						
Componentes o Áreas de Interés	BID			BM		
	Ninguno	Mediana/Proyectos	Alta	Ninguno	Mediana/Proyectos	Alta
Planificación/Diseño	45%	45%	10%	7%	87%	7%
Monitoreo/Evaluación	65%	30%	5%	47%	27%	27%
Empoderamiento	30%	50%	20%	20%	47%	33%
Sostenibilidad	15%	70%	15%	20%	40%	40%
Inclusión Social	40%	15%	45%	13%	0%	87%
Indígenas	50%	0%	50%	20%	7%	73%
Género	50%	20%	30%	40%	33%	27%
Capital Social	15%	15%	70%	7%	7%	87%
Acceso a Mercados	45%	15%	40%	47%	7%	47%
Bienes Productivos	35%	15%	50%	53%	20%	27%

*Nota: Los porcentajes representan los programas financiados tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como por el Banco Mundial (BM) que cubren los diferentes aspectos o áreas en diferentes niveles.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2003), Community-Driven Rural Development: What have we learned?

Los resultados favorables de los proyectos CDD respecto al resto de proyectos del Banco Mundial que se aprecian en el cuadro 1, puede explicar su popularidad y rápida expansión en el Banco Mundial, hasta el punto de que algunos autores han llegado a hablar de cambio de paradigma en las estrategias del Banco Mundial (Rao, 2003). Así, los préstamos del Banco Mundial para proyectos CDD pasaron de \$ 325 millones en 1996 a \$ 2,000 millones en 2003 (Wassenich y Whiteside, 2004). Pero, algunos autores han señalado las virtudes y también los riesgos de los proyectos CDD¹⁰³, e incluso otros han concluido que los resultados de las evaluaciones de los proyectos CDD no justifican ni respaldan todavía este fuerte incremento, en especial en cuanto a su capacidad para mejorar el empleo y las rentas de los habitantes rurales (Mansuri y Rao, 2003).

Pero como hemos visto, la mayoría de los CDD se orientan hacia objetivos sociales o a la provisión de infraestructuras básicas, y por tanto su evaluación apenas ofrece datos acerca de cómo los cambios institucionales que han supuesto los CDD han influido en la transformación productiva. Además, en algún caso en el que la evaluación ha tratado de analizar el impacto del programa CDD en la renta de los hogares, caso del Pakistan Aga Khan Rural Support Project (AKRSP), la evaluación adolece de limitaciones metodológicas, como la ausencia de grupos de contraste y de líneas de base, lo que impiden atribuir los importantes cambios en la rentas rurales, mas que duplicadas en el período 1991-1997, al programa CDD ejecutado (Wassenich y Whiteside, 2004)¹⁰⁴.

¹⁰³ Para un interesante análisis sobre los principales elementos que contribuyen al éxito, así como los factores de riesgo de fracaso, de los CDD, ver (de Janvry y Sadoulet, 2006)

¹⁰⁴ En un reciente estudio de estos mismos autores sobre evaluación de los CDD, se concluye la deficiente evaluación de los proyectos CDD, y la falta casi total de evidencia sobre los impactos de los CDD sobre el sistema productivo y las rentas de hogares (Wassenich y Whiteside, 2004).

Por otro lado, hay programas de desarrollo rural que han tenido impactos en el tejido productivo de zonas rurales pobres, pero en los que apenas se han producido cambios institucionales, de modo que tampoco sirven para el objeto central de este debate que es la interrelación entre transformaciones institucionales y productivas.

La única evaluación sistemática de programas del tipo de DTR que arroje algo de luz acerca de las interrelaciones entre las transformaciones institucionales, representadas por la constitución de los Grupos de Acción Local¹⁰⁵, y las transformaciones productivas, es la de la iniciativa LEADER de la Unión Europea. No se trata de una evaluación de impactos en sentido estricto, entre otras cosas por que para ello se requiere que desde el principio los proyectos se diseñen para hacer posible una evaluación de impactos rigurosa. La evaluación de los cerca de 1.000 programas (territorios) LEADER II (1994-1999), se hizo mediante una encuesta y entrevistas en 222 programas (territorios) de LEADER II. Sin embargo, los resultados de la evaluación de los programas LEADER deben tomarse como una referencia, y en ningún modo pueden extrapolarse a América Latina, dadas las diferencias de contexto económico, social y de políticas públicas.

La evaluación de la iniciativa LEADER II muestra un impacto significativo en el cambio de actitudes y comportamiento de los actores locales, especialmente en aspectos como participación, adopción de un enfoque territorial de abajo a arriba, la asociación entre los actores públicos y privados, la innovación y el emprendimiento, la confianza en las posibilidades de futuro del territorio y, sobre todo, una participación activa de actores locales, que ya no espera que el Estado le resuelva todos los problemas, sino que cree que la resolución de los problema, al menos de muchos de ellos, esta en sus manos y depende en gran medida de ellos. Todo ello es lo que podríamos denominar los impactos cualitativos de LEADER II, que han sido evaluados a través de entrevistas de opinión a los actores locales.

Pero, cuando se analizan los impactos cuantitativos sobre la economía rural de las zonas donde ha intervenido LEADER II, los resultados no son tan concluyentes ni optimistas. No hay datos sobre los impactos en las rentas rurales de los territorios con programa LEADER y su origen productivo o no, pero si hay información de inversión y empleo.

La evaluación ex-post llevada a cabo (OIR, 2003), indica que la inversión media gestionada por los Grupos de Acción Local (GAL) durante el período 1995-1999, fue de 3.568.800 Euros por GAL, aunque oscila mucho entre los 1.503 245 Euros por GAL en Bélgica y los 8.505.700 por GAL de España (cuadro 3). La financiación de la inversión procede un 33, 4% de fondos públicos europeos, 28,1% de fondos públicos nacionales y 38,5% de inversión privada. Se observa una notable variabilidad en los porcentajes (cuadro 4), destacando el fuerte porcentaje de inversión privada en España que alcanza finalmente un 55%, el mayor porcentaje detrás del 59% de Bélgica, cuando en los compromisos iniciales se contemplaba una participación de la inversión privada en los programas LEADER de España de tan solo el 43%. Ello da idea de la capacidad de

¹⁰⁵ Los Grupos de Acción Local (GAL) son organizaciones locales que adoptan fórmulas jurídicas distintas (sociedades, fundaciones, consorcios y otras), y en las que participan actores locales privados y públicos, y cuya función es la planificación participativa y la gestión del desarrollo del territorio, con énfasis en la diversificación productiva.

atracción que la iniciativa LEADER ha ejercido sobre la inversión rural privada en España.

Cuadro 3

Inversión media gestionado por GAL

LEADER II (1995-1999)

País	Nº GAL	Inversión/GAL (000 Euros)
Austria	40	1.648,3
Bélgica	18	1.503,1
Alemania	165	2.161,5
Dinamarca	12	1.573,1
España	133	8.505,8
Grecia	56	4.575,0
Finlandia	22	3.138,0
Francia	171	2.195,0
Irlanda	37	4.300,6
Italia	203	3.454,3
Luxemburgo	2	2.036,0
Holanda	4	8.288,5
Portugal	54	2.831,1
Suecia	12	6.311,0
Reino Unido	69	1.958,2
UE	998	3.568,8

Fuente: (OIR, 2003)

Cuadro 4**Peso relativo según fuentes de financiación de la inversión de los GAL (%)****LEADER II (1995-1999)**

País	UE	UE	Estado Miembro	Estado Miembro	Sector Privado	Sector Privado	Variación Sector Privado
	Inicial	final	inicial	final	Inicial	final	
Austria	31,5	26,9	32,1	26,2	36,4	46,9	+ 10,3
Bélgica	25,5	22,6	21,1	18,2	53,4	59,2	+ 5,8
Alemania	44,0	36,7	31,0	38,4	25,0	24,9	- 0,1
Dinamarca	30,6	23,2	30,2	31,8	39,2	45,0	+ 5,8
Grecia	56,0	46,7	14,0	14,5	30,0	38,8	+ 8,8
España	37,4	27,8	19,2	16,7	43,4	55,5	+ 12,1
Finlandia	36,8	34,6	36,5	34,4	26,7	31,0	+ 4,3
Francia	40,0	32,0	40,0	47,0	20,0	21,0	+ 1,0
Irlanda	41,0	41,0	17,0	17,6	41,0	41,4	+ 0,4
Italia	38,0	38,0	31,0	32,0	31,0	30,0	- 1,0
Luxemburgo	20,9	22,7	53,7	66,2	25,4	11,1	- 14,3
Holanda	25,4	17,0	38,7	43,8	35,9	39,1	+ 3,2
Portugal	75,0	58,0	12,6	16,2	12,4	25,8	+ 13,4
Suecia	22,5	18,7	39,8	35,0	37,7	46,3	+ 8,6
Reino Unido	39,2	30,4	40,2	37,8	20,0	31,8	+ 11,8
UE	39,9	33,4	27,3	28,1	32,8	38,5	+ 5,7

Fuente: (OIR, 2003)

En el cuadro 5 puede observarse la asignación de la inversión total gestionada por GAL entre los distintos componentes del programa, en una serie de regiones y países. Se aprecia, que la inversión principal es turismo rural (entre el 20 y 40%), seguida de la inversión en pequeñas y medianas empresas no agrarias (entre el 15 y 30%) y en tercer nivel, casi a la par, la inversión en valorización de productos agrarios locales y la inversión en mejora del medio ambiente y las condiciones de vida (entre el 8 y 27%), por cierto uno de los componentes en los que se aprecia una mayor variabilidad. Los costes operativos de los GAL, equipo técnico y gastos de la sede, se sitúan entre el 7 y 18% de la inversión total, y el de formación profesional entre el 7 y 14%.

En el cuadro 6 se aprecia la asignación de la inversión total gestionado por los 133 GAL de España, el país que ha aplicado la iniciativa LEADER con mayor intensidad. El orden es el mismo que en el conjunto de la UE, destacando el dinero asignado a turismo rural (32,2%), a pequeñas y medianas empresas de artesanía, textil y servicios (27,8%) y a Valorización y comercialización de productos agrarios locales (17,5%). Por tanto, casi el 80% de los 8.505.700 Euros de la inversión gestionado por GAL en España durante el período 1995-1999, o sea 6.500.500 Euros, se destinaron a inversiones productivas, en su mayor parte no agrarias. Solo un 5,7% de la inversión se destinó a asistencia técnica (salarios del equipo técnico, gasto en estudios de mercado y gastos de la sede) y un 3,5% se destino a la formación profesional (Álvarez Gómez, 2002).

Cuadro 5

Distribución de la inversión de los GAL en la UE (%)

LEADER II (1995-1999)

	Asistencia Técnica	Formación Profesional	Turismo Rural	Pequeñas Medianas Empresas	Valoración Productos Locales	Medio Ambiente
Austria	10,1	14,2	34,3	11,0	20,3	6,0
Sachean (DE)	5,9	2,2	27,7	14,4	11,7	38,1
Andalucía (ES)	7,1	2,7	33,2	23,1	24,7	9,2
Canarias (ES)	10,4	5,0	50,1	12,4	8,9	13,2

Francia	11,0	4,0	20,0	22,0	19,0	24,0
Irlanda	22,2	14,3	25,6	16,1	9,0	12,8
Calabria (IT)	27,0	8,0	24,1	15,2	16,5	9,2
Piamonte (IT)	7,6	1,9	32,5	23,4	27,3	13,3
Sardagna (IT)	18,2	6,7	34,2	15,2	19,4	6,3
Toscana (IT)	9,7	7,7	43,3	28,7	15,2	15,4
Suecia	15,2	9,1	28,3	26,2	13,2	8,1
England (UK)	14,8	13,0	23,3	22,1	8,5	28,3
Highlands (UK)	22,0	13,0	23,8	15,8	17,7	18,9

Fuente: (OIR, 2003)

Cuadro 6

Distribución de la inversión de los GAL en España (%)

LEADER II (1995-1999)

Componentes de inversión de los GAL	Porcentaje
Apoyo técnico al desarrollo rural	5,72
Formación y ayudas a la contratación estudios	3,47
Turismo rural	32,20
Pequeñas empresas, artesanía y servicios	27,80
Valoración y comercialización de productos locales	17,47
Conservación del medio ambiente y el entorno	12,02

Fuente: Álvarez Gómez, 2002

Es indudable, por tanto, que la transformación institucional, caracterizada por la gestión descentralizada, el partenariado publico-privada y la participación de abajo a arriba, y representada por los Grupos de Acción Local (GAL), sí está interrelacionada con la transformación y, sobre todo, la diversificación productiva de los territorios rurales donde LEADER intervino. Sin embargo, para evaluar la intensidad de dicha interrelación hay que analizar el cambio productivo en términos relativos, es decir comparar la renta correspondiente a la estructura productiva final, con la que corresponde a la estructura productiva inicial. Pero, desgraciadamente, la evaluación de LEADER II no abordó este análisis. Una de las pocas referencias empíricas sobre esta cuestión se encuentra en un estudio realizado durante 1998 en cuatro zonas rurales españolas, que concluye que el cambio productivo en términos relativos fue pequeño, pues las nuevas actividades económicas desarrolladas gracias a la gestión del GAL, representaron un incremento de la renta de la zona que osciló entre un 2% y 4%, un porcentaje mas bien modesto. La pequeña escala de las inversiones productivas, el poco peso relativo de las nuevas actividades económicas frente a las tradicionales y la baja eficiencia de las inversiones productivas, medida por el ratio de renta generada por inversión productiva ejecutada, explican este resultado (Pérez Yruela y Sumpsi, 2000). Sin embargo, estos resultados no son extrapolables a América Latina, ya que en la UE el programa LEADER gasta una muy pequeña parte del dinero que la UE destina a políticas públicas, como la política de desarrollo regional, la política agraria o la política rural, lo que no ocurre en AL. Por otro lado el tejido productivo tradicional, agrario y no agrario, es muy importante en el medio rural, incluso en zonas frágiles, donde sectores como la construcción, el comercio y en general el sector servicios, se han desarrollado considerablemente. Por todo ello, el programa LEADER tiene en la UE un carácter complementario, por lo que no debe sorprender que sus aportaciones a la renta y empleo rural sean modestas.

En cuanto a la generación de empleo directo en el período 1995-1999, se ha estimado en 140 empleos permanente a tiempo completo, cifra media para los territorios LEADER, oscilando fuertemente entre 7 y 380 empleos por territorio. Ello significa que en dicho período, LEADER II habría generado en la Unión Europea en torno a 14.000 empleos permanentes y a tiempo completo, de nueva creación o consolidados. La generación directa de empleo ha sido mayor en zonas rurales frágiles y con escasa diversificación, que en zonas rurales con una economía más desarrollada y diversificada. Un aspecto destacable es que el 50% del empleo generado fue a mujeres (Cuadro 7), especialmente en actividades de turismo rural y venta de productos locales.

Empleos (equivalente tiempo completo) creados directamente o salvaguardados por LEADER II (estimación de abajo hacia arriba)*					
	Grupos de Acción Local (GAL) en la muestra	Total equivalente tiempo completo (ETC)	Mujeres	Mujeres (%)	ETC por GAL
Austria	14	552	316	57%	39
Alemania	27	1871	394	21%	69
España	20	7600	2959	39%	380
Finlandia**	22	700	350	50%	32
Francia	5	45	15	33%	9
Grecia	10	3000	1248	42%	300
Irlanda	37	8357	5323	64%	226
Italia	23	2070	782	38%	90
Portugal	54	3844	2194	57%	71
Suecia	2	345	177	51%	173
Escocia	8	1416	880	62%	177
Total (muestral)	222	29800	14638	49%	134

*La tabla debe ser interpretada con precaución debido a la heterogeneidad y dificultad en sistemas de monitoreo. Ver fuente.

** Solamente creación de nuevos empleos.

Fuente: Comisión Europea (2003), Evaluación ex-post de la iniciativa comunitaria LEADER II.

Cuadro 7

Si dividimos la inversión total por GAL, inversión pública y privada, inversión productiva directa e indirecta (8.505.700 Euros), por el volumen de empleo medio generado por GAL (380), el ratio medio de inversión por empleo generado por GAL en España, se sitúa en 22.383 Euros. Este ratio varía mucho según países, como se comprueba en el cuadro 8. La variación se debe a múltiples causa: tipo de territorios con programa LEADER (por ejemplo predominio de territorios periféricos y marginales), la distribución de la inversión entre las distintas partidas, puesto que hay partidas que son mas generadoras de empleo que otras y, por supuesto, la calidad de la gestión, la capacidad del equipo técnico y la eficacia económica de los Grupos de Acción Local (GAL). Se aprecia una cierta correlación positiva entre grado de desarrollo y coste de generación de empleo, pues los valores mas pequeños del ratio (mayor eficacia) se alcanzan en países menos desarrollados de la UE, como Grecia, Irlanda y España, con la excepción de Portugal, excepción que podría explicarse por los bajos niveles de eficacia de los GAL en ese país. En el lado opuesto, estados miembros con un alto grado de desarrollo, presentan ratios muy elevados, como es el caso de Finlandia, Francia, Austria, Italia y Suecia. El valor relativamente bajo de Alemania, se explica por el peso de las zonas rurales de los Lander de la antigua Alemania del Este.

Cuadro 8
Inversión total por empleo generado GAL

Países	Inversión total/GAL (000 Euros)	Empleo generado/GAL (empleo equivalente tiempo completo)	(1)/(2)
	(1)	(2)	
Austria	1.648,3	39	42,261
Alemania	2.161,5	69	31,326
Grecia	4.575,0	300	15.250
España	8.505,8	380	22,383
Finlandia	3.138,0	32	98,062
Francia	2.195,0	29	75,689
Irlanda	4.300,6	226	19,026
Italia	3.454,3	90	38,377
Suecia	6.311,0	173	36,479
Portugal	2.831,1	71	39,873

Fuente: Elaboración propia a partir de (OIR, 2003)

Pero, además del sentido e intensidad de las relaciones entre cambios institucionales y productivos, interesan los canales, condiciones y problemas para que la transformación institucional promovida por programas de DTR, se traduzca en cambio productivo del territorio donde el programa opera. De la evaluación de la iniciativa LEADER y otras investigaciones realizadas en la UE y en América Latina¹⁰⁶, se pueden deducir 5 canales, 5 condiciones y 5 problemas para que el cambio institucional genere cambio productivo, que se presentan en la sección siguiente.

¹⁰⁶ Ver los trabajos (Esparcia, 2000), (Regidor, 2000) y (Saraceno, 2003) en la UE y (Sumpsi, 2005), (Sumpsi, 2006) y (de Janvry y Sadoulet, 2006) en América Latina

5. Canales, condiciones y problemas para que los cambios institucionales generen cambios productivos.

5.1 Canales a través de los cuales los cambios institucionales generan cambios productivos

Entendemos por canales de interrelación, los caminos críticos a través de los cuales se producen las interrelaciones entre los cambios institucionales y productivos promovidos por el DTR. Los nuevos arreglos institucionales se caracterizan por un contrato de gestión descentralizada de los programas de DTR, el empoderamiento de los actores locales, el partenariado público-privado y la participación de abajo a arriba, arreglos que se concretan en la creación de una Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER)¹⁰⁷, que en la UE son los GAL y en países de América Latina son los Consejos Locales de Desarrollo, Agencias Locales de Desarrollo, Consorcios para el Desarrollo Local y otras fórmulas. Los cinco principales canales a través de los cuales se produce la relación entre cambio institucional y cambio productivo son los siguientes:

1. La definición colectiva de una estrategia productiva para el territorio genera una visión o proyecto de territorio, que marca líneas de actuación y sectores productivos prioritarios para el desarrollo de la zona, lo que orienta y facilita el cambio productivo.
2. La identificación y apoyo de la OLDER a las organizaciones de productores y los emprendedores presentes en la zona, mediante programas de asistencia técnica y formación de recursos humanos, tiene un efecto multiplicador notable, pues otros actores locales pueden replicar las innovaciones productivas de los emprendedores. La incorporación de nuevos actores, como las universidades y centros de investigación (programas de I + D), es esencial para la innovación y encadenamiento productivo.
3. La participación en la OLDER de los distintos grupos y organizaciones presentes en la zona, permite la concertación de actuaciones y la resolución de conflictos de intereses. El partenariado público-privado favorece la coordinación de las actuaciones públicas y privadas para la promoción de actividades productivas (combinación de producción de bienes públicos y bienes privados).
4. La búsqueda de recursos financieros por parte de la OLDER, llegándose en algunos casos a establecer nuevos mecanismos para el acceso a fondos y créditos. Ello puede verse facilitado por la participación de instituciones financieras y crediticias como actores locales y miembros de la OLDER. Los criterios sobre los proyectos productivos elegibles, los mecanismos de toma de decisiones acerca de los proyectos productivos a apoyar y los incentivos económicos establecidos por la OLDER, marcan el camino directo de relación entre cambio institucional y cambio productivo.
5. El trabajo en red y la inserción de las actuaciones de las OLDER en instancias territoriales de ámbito superior, permite la articulación de las actuaciones locales en programas regionales de inversión pública. El trabajo en red es una fórmula adecuada para mejorar el acceso a la información por parte de la población local que no suele

¹⁰⁷ Las OLDER corresponden a lo que se conoce en la literatura anglosajona como Community Based Organizations (CBO).

tener acceso a la información¹⁰⁸. En cuanto a la inserción en ámbitos territoriales de superior entidad, diversos trabajos que han analizado las variables que determinan la localización de las actividades económicas en el medio rural, como por ejemplo los realizados por de Janvry y Sadoulet en México, llegan a la conclusión, también, de que sin una política de desarrollo regional, no se conseguirá reducir la pobreza rural, por muchos proyectos y programas de desarrollo rural territorial y participativo local que se implementen. Esto es así por que en muchos casos la transformación productiva y la creación de empleo y renta en las zonas rurales, esta vinculada al desarrollo de infraestructuras regionales o a la proximidad a ciudades de medio o gran tamaño, que contribuyen a dinamizar la economía local de las zonas rurales circundantes (de Janvry y Sadoulet, 2003).

5.2 Condiciones mínimas para que los cambios institucionales generen cambios productivos

Se trata de condiciones mínimas necesarias, aunque no suficientes, para que el cambio institucional genere cambio productivo. Algunas de estas condiciones son necesarias también para que se de el cambio institucional, de modo que sin estas condiciones o no se producirá el cambio institucional o el cambio institucional no se traducirá en cambio productivo.

1. Definición correcta del territorio objeto de intervención y dotación mínima de recursos naturales. Sin un territorio definido correctamente será muy difícil la transformación institucional, y más todavía que ésta se traduzca en transformación productiva. La dimensión, identidad y homogeneidad natural y cultural del territorio es fundamental para que se puedan dar alianzas productivas. A su vez, la presencia de centros urbanos intermedios vertebradores del territorio, o la cercanía a ciudades es fundamental para acceder a mercados y dar salida a los productos obtenidos en los proyectos productivos. Por último, sin una base mínima de recursos naturales en el territorio, la transformación institucional no dará lugar fácilmente a transformación productiva.

2. Duración mínima del programa de DTR. En las evaluaciones revisadas de la iniciativa LEADER y de los proyectos CDD del BM y BID, solo una pequeña proporción de programas y proyectos logra la sostenibilidad cuando se acaban los fondos públicos, especialmente cuando el período del programa o proyecto es inferior a 5 años, lo que impide alcanzar logros productivos significativos. Por tanto, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, descentralizado y participativo de

¹⁰⁸ Este logro reduce los problemas de información asimétrica y por tanto contribuye a que se cumpla una de las tres condiciones establecidas por Binswanger and Aiyar para que la concertación sobre el uso de los recursos en el ámbito local conduzca a un resultado del tipo first best en el diseño e implementación de los programas de desarrollo rural. Por otro lado, y dados los problemas de información asimétrica, la asignación de recursos y fondos entre los distintos rubros será más eficiente si se hace con participación de los actores locales y de abajo a arriba que si se hace de arriba abajo por la administración regional o nacional.

abajo a arriba, necesitan de períodos largos para madurar y llegar a producir impactos productivos.

3. Presencia de organizaciones productivas y de emprendedores. Sin la presencia en la zona de organizaciones de productores y emprendedores, es realmente difícil que las transformaciones institucionales se traduzcan en transformaciones productivas. Pero no basta con que existan tales organizaciones, sino que deben ser miembros y participar de modo activo en la OLDER, pues de lo contrario puede ser que el cambio institucional no sea suficiente para que se genere cambio productivo¹⁰⁹. El sector público puede contribuir al desarrollo productivo creando las condiciones necesarias y un clima favorable para la inversión, pero el desarrollo productivo tiene en la iniciativa privada al principal protagonista, y no se producirá sin el concurso de ésta.

4. Acceso a recursos financieros para inversiones productivas y/o existencia de políticas públicas de fomento productivo. Es posible constituir una OLDER con escasos recursos financieros, pero los recursos financieros se hacen mucho más necesarios cuando, una vez constituida la OLDER y concertada una estrategia de desarrollo para el territorio, llega el momento de comenzar a promover proyectos, y para ello el programa de DTR debe transferir fondos a la OLDER para apoyar el desarrollo productivo, prioritariamente a través de organizaciones de productores y proyectos de gran escala. Lo anterior es tanto más cierto en la medida que los programas públicos de fomento productivo, agrícola y no agrícola, son casi inexistentes en muchos países de América Latina, y cuando existen apenas llegan a las áreas rurales marginales. La ausencia o debilidad de los programas públicos de apoyo y fomento productivo, constituye un serio obstáculo para que la transformación institucional propiciada por el DTR se traduzca en transformación de la estructura productiva del territorio en cuestión. El enfoque territorial del desarrollo rural no solo no elimina la necesidad de políticas sectoriales, sino que la hace más evidente (Sumpsi, 2006).

5. Instrumentos económicos adecuados para el desarrollo productivo. El desarrollo productivo requiere un buen funcionamiento de los mercados de créditos para inversión, justamente uno de los mercados donde se registran mayores fallas en América Latina, por lo que las subvenciones a la inversión productiva son necesarias para promover el desarrollo productivo. Sin la aplicación de este tipo de instrumentos económicos, que son contrarios a la doctrina oficial (consenso de Washington), y sin la existencia de un sistema de créditos accesible a los productores locales, es difícil que la transformación institucional genere transformación productiva (Sumpsi, 2006)

¹⁰⁹ En la evaluación de la iniciativa LEADER II (1995-1999) se concluyó que los GAL en los que la iniciativa privada era inexistente o muy minoritaria, los impactos productivos eran sensiblemente menores, pues una buena parte de la inversión se destinaba a infraestructuras y equipamientos no productivos, que son muy rentables desde el punto de vista electoral (OIR, 2003)

5.3 Riesgos y problemas para que los cambios institucionales generen cambios productivos

El desarrollo rural con enfoque territorial y participativo no está exento de riesgos y problemas. De Janvry y Sadoulet han llevado a cabo una interesante sistematización de los mismos, a partir de la experiencia de los proyectos CDD del Banco Mundial (de Janvry y Sadoulet, 2003), que puede complementarse con los riesgos y problemas evaluados a partir de la experiencia de desarrollo local rural de los programas LEADER de la UE (Sumpsi, 2003). Partiendo de estos dos análisis, presentamos a continuación los riesgos o problemas que pueden afectar la relación entre transformación institucional y productiva.

1. Captura del programa y clientelismo. Se han encontrado casos en los que proyectos CDD han sido capturados por las élites locales o utilizados por los políticos locales con fines electorales y de clientelismo político. La evaluación del LEADER II demostró que los riesgos de captura del programa y clientelismo son mayores cuando los GAL no son representativos de todos los actores presentes en el territorio (sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales). Esto es especialmente cierto cuando un determinado sector productivo o grupo de actores económicos controla la OLDER, o también cuando está constituida mayoritariamente por actores públicos, que sesgan las decisiones hacia proyectos no productivos y electoralistas.

2. Falta de capacidad técnica. La experiencia de los programas LEADER muestra que es fundamental que los Grupos de Acción Local (GAL), dispongan de un equipo técnico profesional. Es posible que en algunos países falten técnicos y profesionales para el desarrollo rural local, lo que hace pensar en la necesidad de un programa para formar este tipo de técnicos y expertos para integrar los equipos técnicos de las OLDER creadas en los programas de desarrollo territorial rural y proyectos del tipo CDD y CDRD¹¹⁰. Pero el equipo técnico de la OLDER no sabe de todo, de modo que no hay suficiente especialización técnica para evaluar todo tipo de proyectos productivos, lo que puede generar informes técnicos deficientes que sirven de base para la toma de decisiones de proyectos de inversión productiva, que luego se muestran inviables. La solución, como de hecho ocurre ya en el programa LEADER, es contemplar la posibilidad de financiar la contratación de asistencia técnica para temas específicos.

3. Falta de seguimiento y evaluación Las OLDER manejan fondos públicos y tiene capacidad para tomar decisiones respecto a la asignación de dichos fondos a los proyectos presentados, pero no queda claro como y ante quien responden por el uso de dichos fondos, lo que conduce al riesgo del uso ineficiente, que no ilegal, de los mismos. La legalidad se garantiza mediante la intervención de los organismos de control del país en cuestión, pero el problema es la adecuación de los proyectos

¹¹⁰ En España se creó la Red Española de Desarrollo Rural que agrupa más de 200 GAL y está organizando conjuntamente con varias universidades un master en Gestión del Desarrollo Local Rural, para formar a especialistas (agrónomos, economistas, sociólogos y geógrafos) que luego nutren a los equipos técnicos de los Grupos de Acción Local

financiados a los objetivos del plan de desarrollo, y la falta de seguimiento y evaluación por las OLDER de los resultados e impactos de los proyectos ejecutados.

4. Falta de coordinación y articulación. Otro de los riesgos principales de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo, es su escasa o incluso nula coordinación y articulación con otras políticas y programas llevados a cabo por la administración nacional o regional, que inciden en el desarrollo de la economía y la sociedad rural. La escasa inserción de los programas LEADER o CDD dentro de una estrategia subnacional o nacional de desarrollo rural, es un problema que en muchos casos frena la capacidad del nuevo enfoque para lograr sus objetivos, especialmente el de la transformación productiva. La dificultad para lograr esta coordinación y articulación estriba en que la mayoría de los programas que afectan al desarrollo rural tiene una óptica sectorial, mientras que los programas de DTR tienen un enfoque territorial. El ámbito idóneo para lograr la coordinación interinstitucional es el ámbito local, ya que la coordinación por arriba creando grandes superestructuras no funciona (Sumpsi, 2003).

5. Dificultades para escalar el enfoque. Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y participativo local, requieren, para su buen funcionamiento, una escala territorial reducida y un período de tiempo prolongado. Por ello, existen importantes dificultades para escalar y generalizar este enfoque en un país¹¹¹. Estos problemas derivan de la falta de capacidad y problemas de coordinación entre las administraciones nacional, regional y local, con las comunidades locales; falta de organizaciones intermediarias (ONG's, consultoras); problemas legales para entregar fondos públicos a los grupos locales y comunidades organizadas en la OLDER; necesidad de un largo período de aprendizaje para reducir los costes de gestión antes de escalar el programa; insuficiente descentralización; deseconomías de escala en la gestión de los proyectos productivos de pequeña escala; diferencias notables entre los objetivos del principal (administración, donante o agencia internacional) y del agente (comunidad, grupo de acción local, OLDER).

6. Conclusiones

En las últimas décadas se han producido avances muy notables en el desarrollo social de las áreas rurales de América Latina, como mejoras en educación, salud, nutrición, saneamiento, agua potable, red viaria y otras infraestructuras. Pero dichos avances no se han visto correspondidos por el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en el medio rural. Este desfase significa que la mejora en el acceso a los servicios básicos que se ha producido en el medio rural, no ha servido para frenar el enorme éxodo rural de la región. En efecto, de que sirve tener escuela o posta de salud o agua potable, si las condiciones productivas siguen inalteradas y no existen, por tanto, oportunidades de empleo y renta en las áreas rurales pobres.

Ni siquiera las etapas de fuerte crecimiento económico por las que ha atravesado la región, han servido para desarrollar la economía del medio rural y reducir sensiblemente

¹¹¹ Para un análisis interesante acerca de las dificultades y posibles soluciones para escalar los resultados y experiencias de programa locales de desarrollo consultar (Binswanger y Nguyen, 2005).

la pobreza rural, sino que a lo sumo han servido para exportar pobreza del medio rural al medio urbano de la región (de Janvry y Sadoulet, 2003). El gran reto pendiente de la Región es el desarrollo económico del medio rural, y éste pasa por la transformación y articulación al mercado de los sistemas productivos rurales. Por ello, cualquier enfoque del desarrollo rural que no de una alta prioridad al tema de la transformación productiva y la inserción en los mercados, no alcanzara resultados efectivos a corto o medio plazo, sin que ello signifique que no se deba seguir avanzando en el terreno social y en la mejora de las infraestructuras, puesto que todavía queda mucho por hacer.

Los proyectos Community Driven Development (CDD) financiados por el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo, que sin duda han supuesto una importante innovación, especialmente en el método de intervención, adolecen de serias limitaciones. En efecto, la mayoría de ellos son sectoriales y orientados al logro de objetivos sociales o a la provisión de infraestructuras, por tanto sin carácter multisectorial y sin abordar el tema de la transformación productiva. En cambio, el desarrollo territorial rural, además de compartir el método de intervención CDD (gestión descentralizada, empoderamiento de los actores locales, participación de abajo a arriba y concertación pública-privada), tiene un carácter multisectorial, prioriza los objetivos de transformación institucional y productiva, y actúa a una escala territorial superior a la de la mayoría de los CDD. Por ello, al menos en teoría, el enfoque territorial del desarrollo rural o desarrollo territorial rural (DTR), es mas adecuado para reducir la pobreza que los proyectos y programas tipo CDD.

Pero la afirmación anterior no pasa de ser una aseveración teórica o incluso un “wishful thinking”. Justamente el objetivo del presente trabajo ha sido tratar de verificar esta afirmación mediante evidencia empírica, analizando la relación entre transformación institucional y productiva en el marco del DTR. Sin embargo, esta tarea se ha mostrado una misión imposible por tres razones:

1. La evaluación de los CDD que desde 1995 han financiado las agencias financieras internacionales no aporta casi nada. Primero, por que las evaluaciones no son propiamente evaluaciones de impacto y son bastante deficientes; y segundo, por que la mayoría de los CDD no tenían como objetivo el desarrollo productivo.
2. La única evaluación sistemática de programas del tipo DTR, es decir con enfoque multisectorial y priorizando la transformación institucional y productiva, ha sido la evaluación ex-post de la iniciativa europea LEADER II (1994-1999). Pero esta evaluación de cerca de 1000 territorios rurales europeos con programa de DTR, tampoco aporta mucho a la hora de responder a la pregunta de cómo y en que medida las transformaciones institucionales se traducen en transformaciones productivas. Primero, por que tampoco se trataba de una evaluación de impactos en sentido estricto; segundo, por que se trataba de evaluaciones cualitativas más que cuantitativas; y tercero, por que el contexto económico, social y de políticas públicas existente en la UE es muy diferente al de América Latina, y, por tanto, la experiencia y los resultados de la iniciativa europea LEADER no son extrapolables a América Latina.
3. Aunque existen no pocas experiencias de desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina, éstas suelen ser muy locales, puntuales y dispersas, lo que hace muy difícil una sistematización y evaluación de las experiencias existentes. La sostenibilidad

no suele ser lo habitual en este tipo de experiencias, que en la mayoría de los casos están promovidas por ONG o agencias de cooperación, de modo que a menudo cuando se acaba el programa y los fondos, se acaba el proceso de desarrollo, lo que imposibilita la evaluación de los impactos productivos de dichos programas en el largo plazo.

Por tanto, quizás la conclusión más importante es la necesidad de poner en marcha un ambicioso programa de investigación que tendría tres etapas: identificar experiencias de DTR; 2) diseñar un sistema y programa de seguimiento y evaluación de las mismas; y 3) evaluar los resultados productivos y económicos de los programas de DTR y analizar su relación con la transformación institucional promovida por dichos programas. Ello permitiría saber si el DTR es un buen camino para lograr el desarrollo de la economía rural, y que tipo de transformaciones institucionales es más eficaz para lograrlo.

Sin embargo, en el presente trabajo se aportan una serie de ideas sustentadas en cierta base empírica, acerca de los canales, condiciones mínimas y problemas para que las transformaciones institucionales generen transformaciones productivas significativas. De estas aportaciones destaca, sin duda, la de las condiciones mínimas para que los cambios institucionales generen cambios del sistema productivo y de la economía rural: definición correcta del territorio objeto de intervención; dotación mínima de recursos; duración mínima del programa de DTR; presencia en el territorio de organizaciones de productores y de emprendedores; acceso a recursos financieros para inversiones productivas y/o existencia de políticas públicas de fomento productivo; e instrumentos económicos adecuados para promover el desarrollo productivo

Referencias Bibliográficas

- Alvarez Gomez, J. (2002). El programa LEADER en España. En *Pérez Correa E y Sumpsi JM (eds). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid
- Ashley, C. Y Maxwell, S. (2003) Rethinking Rural Development. *Development Policy Review*, 19:4. Diciembre 2001
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Estrategia y Política de Desarrollo Rural. Washington DC.
- Bendini, M. (2002). La configuración de una región agrícola dinámica en Argentina: actores sociales en la negociación local. En *Pérez Correa E y Sumpsi JM (eds). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid
- Berdegúe, J.A.; Reardon, T. y Escobar, G. (2001) La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas. En Echeverría, R. (editor) *Desarrollo de las economías rurales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo –BID-
- Binswanger, H. y Nguyen T. (2005). Empowering rural people for their own development. World Bank. Washington DC.

Caballero JM y Pérez A. (2003). La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. Dirección del Centro de Inversiones (TCI) FAO y Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES) Banco Mundial Roma.

Dahl-Ostergaard, T., Moore, D., Ramirez V., Wenner M. y Bonde A. (2003). Community-Driven Rural Development. What Have We Learned? Sustainable Development Department. Technical Papers Series. BID. Washington DC. 2003.

Damiani, O. (1999) El Estado y la agricultura de exportación en América Latina. Lecciones de tres estudios de caso: Petrolina-Juazeiro en el Nordeste de Brasil, Guatemala y Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

de Ferranti D., Perry G., Foster W. Lederman D. y Valdes A. (2005) Beyond the City. The Rural Contribution to Development. World Bank. Washington DC.

de Janvry, A. y Sadoulet, E. (2003) Analysis of the Contigo Strategy with Emphasis on Local and Rural Development. University of California at Berkeley

de Janvry A. y Saloulet E. (2004) Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy. University of California at Berkeley

de Janvry A. y Sadoulet E. (2006). How effective is a demand-driven approach to rural development. University of California at Berkeley and the World bank-DECRC

Echeverría, R. (2003). Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural. En *Álvaro Ramos (ed). Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Montevideo

Echeverría, R. (ed) (2003). Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Eguren, F. (2002). Desarrollo rural: Diferentes aproximaciones. En *Pérez Correa E y Sumpsi JM (eds). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid.

Esparcia, J. (2000). The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain. *Sociologia Ruralis* 40 (2).

González Regidor, J. (2000). El futuro del medio rural en España. Colección Estudios. Consejo Económico y Social. CES. Madrid

Mansuri, G. y Rao V. (2003). Evaluating Community-Based and Community-Driven Development: A Critical Review of the Evidence. Development Research Group. World Bank. Washington DC

Martínez Valle, L. (2002) Desarrollo rural y pueblos indígenas: aproximación al caso ecuatoriano. En *Pérez Correa E y Sumpsi JM (eds). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. FODEPAL, MAPA y AECI Madrid

Maxwell, S. (2003). Six Characters in search of an author: How to Rescue Rural Development before it's too late. 25 International Conference of Agricultural Economists 16-22 August. Durban.

OIR (2003). Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. OIR Österreichisches Institut für Raumplanung (Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning). Viena. Noviembre 2003

Pérez Yruela, M; Sumpsi, J.M.; Bardají, I. Y Jiménez, M. (2000). *La nueva concepción del desarrollo rural: estudios de casos*. Colección Politeya. Estudios de Política y Sociedad Consejo Superior de Investigaciones Científicas. IESA Córdoba.

Pérez Correa, E. y Sumpsi, J.M. (coordinadores) (2002). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Pérez Correa E. y Farah MA.(eds) (2004). Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea. CIRAD y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá

Plaza O. (1998). Desarrollo Rural. Enfoques y métodos alternativos. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima

Rao, V. (2003) The Impact of Social Funds: A Mixed-Methods Analysis of Participation, Targeting and Collective Action in CDD. World Bank Policy research Working Paper.

Ramos A. (ed) (2003). Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. Montevideo

Saraceno, E. (2001). Vínculos urbano–rurales, diversificación interna e integración externa: La experiencia europea. *Debate Agrario*, (32)

Saraceno, E. (2002). La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano. En Pérez Correa E y Sumpsi JM. Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa. Madrid MAPA-AECI-FODEPAL

Schejtman, A. y Berdegue J. (2003). Desarrollo Territorial Rural. En Echeverría R (editor), Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Washington DC Banco Interamericano de Desarrollo

Sepúlveda, S. Rodríguez, A. Echeverri, R. y Portilla M. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura. IICA. San José. Costa Rica.

Sumpsi, JM. (2002). La Política Agraria y Rural de la Unión Europea. En Pérez Correa E y Sumpsi JM. Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa. Madrid MAPA-AECI-FODEPAL

Sumpsi, JM y Atance I. (2003). Desarrollo Local en áreas rurales de la Unión Europea. La iniciativa comunitaria LEADER. En Ramos A. (editor) Desarrollo rural con enfoque territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay. Montevideo IICA.

Sumpsi JM. (2005). Experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. En *Falconi C. Giordano P. y Sumpsi JM. (eds) Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario en América Latina y el Caribe*. BID. Washington DC.

Sumpsi JM (2006). Lecciones de Desarrollo Territorial Rural del proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC

Wassenich, P. y K. Whiteside (2004). CDD Impact Assessments Study: Optimizing Evaluation under Constraints. World Bank, Washington DC.

World Bank (2000) Lessons on Community-Driven Development. Operations Evaluation Department. World Bank. Washington DC.

World Bank (2003). Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan. World Bank Washington DC.

CAPÍTULO 3.

LOS DESAFÍOS DE LA INVESTIGACIÓN EN TERRITORIOS RURALES: ACTORES, INTERESES Y HABILIDADES SOCIALES

LUIZ CARLOS BEDUSCHI FILHO¹

1- Introducción.

¿Por qué utilizar el concepto de territorio para promover el desarrollo de regiones rurales? Esta es una inquietud fundamental que orienta el camino de la investigación empírica, cuyos resultados iniciales son presentados de manera sucinta en este texto.

Pensar el desarrollo basado en un abordaje territorial sugiere ampliar la descripción del análisis para más allá de los límites sectoriales que tradicionalmente marcan la actuación de los actores sociales. En primer lugar, porque desarrollo pasa a ser entendido no más como sinónimo de crecimiento - confusión que hace tiempo acompaña la literatura económica -, pero como un proceso de expansión de libertades sustantivas (Sen, 2000). En segundo lugar, porque la noción de territorio pone en evidencia la dimensión política que pasa por la actuación de los actores involucrados en el proceso de discusión y definición de los rumbos del proceso de desarrollo de una determinada región – al discutir y decidir sobre el futuro de sus regiones, los actores involucrados participan en un juego que puede ampliar o reducir sus posibilidades de reproducción social y dominación sobre otros actores. La noción de territorio puede ser útil, también, para poner en evidencia la manera que la sociedad se relaciona con los recursos naturales y los conflictos de interés asociados a ella.

Al contrario de la mayor parte de los análisis empíricos disponibles sobre el tema², en que fundamentalmente se busca identificar los factores que llevan determinadas regiones a tener más éxito que otras en la creciente “competencia” interregional, aquí tratamos de evidenciar los conflictos presentes en procesos de desarrollo territorial, demostrando los intereses, los recursos y las capacidades que disponen los actores

¹ Ingeniero Agrónomo (ESALQ/USP), Maestro y Doctor en Ciencia Ambiental por el Programa de Postgrado en Ciencia Ambiental de la Universidad de São Paulo - Brasil. Miembro del Grupo de Pesquisa de la USP “Las instituciones del desarrollo territorial” y consultor de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO RLC). Todas las opiniones emitidas en este documento son de entera responsabilidad del autor.

² Importantes referencias son los proyectos: Cepal/GTZ, que analizó un conjunto de más de 20 experiencias de desarrollo local; el proyecto PRIDE (Agrupaciones locales para el desarrollo integrado en Europa - <http://www.uv.es/pride>); DORA Project (Dynamics of Rural Áreas), conducido por Arkleton Center for Rural Development Research de la Universidad de Aberdeen, en Gran Bretaña y las evaluaciones del Programa LEADER (Sumpsi, 2005).

sociales, y las estrategias que utilizan al momento de buscar nuevas formas de cooperación para el desarrollo de sus regiones.

Utilizar este tipo de orientación implica en dejar claro, desde el comienzo, lo que este trabajo no se propone hacer: a) no se trata de comparar regiones con las dotaciones similares de recursos e identificar por qué algunas tienen éxito y otras no; b) no se trata tampoco de definir qué puede ser considerado como “éxito” del desarrollo de un territorio; c) no se trata mucho menos de formular un corolario de recomendaciones genéricas para el desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial.

Fundamentalmente, lo que se busca es identificar cómo la inserción en espacios colectivos y diversificados – socialmente, organizacionalmente y geográficamente – estimula alteraciones en la forma cómo se comportan los actores de una determinada región. Existe una dimensión política de la acción de los actores que merece ser investigada, ya que todos están, directa o indirectamente, afectando y siendo afectados por las acciones y por la estructura social que limita sus acciones.

La hipótesis que orienta la investigación, luego, es que el proceso de construcción social de los territorios, a través de la participación y negociación en espacios colectivos, permite demostrar los intereses y las habilidades sociales de los actores, al mismo tiempo en que estimula nuevas relaciones de cooperación entre ellos que pueden llevar a la concretización de acciones colectivas orientadas a la promoción del desarrollo.

La hipótesis fue construida tomando como base la orientación teórica presentada en la sección 2. En seguida, en la sección 3, se presenta una breve discusión sobre el método y los instrumentos utilizados para la obtención de las evidencias empíricas. Después de presentar y discutir, con base a un estudio de caso realizado en la región noroeste del Estado de Minas Gerais, se presentan las evidencias empíricas que corroboran la hipótesis formulada anteriormente y, en la sección 5, algunas conclusiones y recomendaciones de orden metodológica para la realización de estudios empíricos sobre procesos de desarrollo territorial.

2- En busca de referentes teóricos para estudiar el desarrollo territorial.

Como una primera aproximación de lo que será presentado en este artículo, se considera oportuno presentar la orientación teórica que sostiene el análisis empírico. En primer lugar, los recientes avances de la nueva sociología económica, en especial los trabajos de Granovetter (1985), Fligstein (2001) y Swedberger (2003), inspiran de manera directa el abordaje metodológico del trabajo, focalizado en entender cómo diferentes actores sociales van moldando nuevas formas de cooperación y reconfigurando relaciones de poder y dominación, al mismo tiempo en que reestructuran el campo en que se mueven. Con todo, es importante destacar que la utilización de este abordaje es solamente una tentativa inicial de encontrar un referencial teórico sólido para tratar la temática de desarrollo territorial. Es muy recurrente en los análisis sobre desarrollo territorial un abordaje marcadamente normativo, en busca de lecciones y recetas que puedan ser utilizadas de manera indistinta en diferentes situaciones (Abramovay, 2006; Favareto, 2006). Exactamente lo contrario de lo que sugiere la propia noción de territorio utilizada aquí – el territorio como una construcción social, marcado por un conjunto de

interacciones entre actores que va moldando a lo largo del tiempo una determinada identidad y formas particulares de relación entre ellos (Beduschi e Abramovay, 2004) y de ellos con la naturaleza. Es importante recalcar al lector, con todo, que la idea de identidad territorial expresada aquí no supone un ambiente sin atritos y contradicciones. Al revés, la permanente interacción entre los actores ayuda a explicitar los intereses individuales, y ofrece pistas para cada uno de ellos sobre la manera de cómo se comportan los otros, lo que puede ayudarlos a estructurar formas de actuación que estabilicen las relaciones y minimicen el desgaste resultante de los conflictos de intereses que, sin lugar a duda, están y siempre estarán presentes en los campos en que estructuran sus acciones.

De ahí la importancia de utilizar, como sugieren Fligstein (2001) y, más recientemente, Abramovay (2006), la noción de campo, inspirada fundamentalmente en las contribuciones de Pierre Bourdieu. Rezende (1999), haciendo una revisión del trabajo de este autor, destaca que *“...en un determinado campo de fuerzas sociales, las posibilidades de lucha y éxito de cada agente están dadas por la posición que ocupan en cada momento en el espacio social estructurado... la evaluación de estas condiciones, de la cual depende la definición de estrategias y tácticas de acción de cada actor dentro del campo, es realizada por el propio agente – implicando siempre la posibilidad de error de evaluación – y es ella que determina su decisión de someterse al estado de cosas o de luchar, de tal modo que hay una intervención de una libertad del agente individual o de un grupo en el proceso de conservación, o de transformación del juego de fuerzas del campo social en que se sitúa y del propio campo como estructura”*.

Asociadas a la noción de campo, las contribuciones del sociólogo Neil Fligstein, en especial aquellas relacionadas a la identificación de las “habilidades sociales” de los actores, parecen bastante apropiadas para analizar procesos de desarrollo territorial. Para Fligstein (2001), los actores disponen de diferentes dotaciones de habilidades sociales, entendidas como *“la habilidad de inducir otros a cooperar”*, que son utilizadas para influenciar la emergencia, la manutención o la transformación de diferentes tipo de orden social. Conseguir la cooperación de otros actores es fundamental para que las relaciones se estabilicen, con la consecuente disminución de la incerteza que marca la interacción entre los individuos en determinados campos. Conseguir esta cooperación también se torna fundamental para mantener determinadas relaciones de poder que permiten la reproducción social de un determinado actor. O al contrario, conseguir la cooperación de otros puede ser el pasaporte para subvertir un determinado orden social constituido, lo que permitiría una alteración en la correlación de fuerzas y en la propia estructuración de un campo determinado.

Visto bajo este ángulo, un proceso de articulación de actores en torno a la promoción del desarrollo de su región debe resultar lógicamente en alteraciones de comportamientos, así como en alteraciones en la forma como se estructuran las relaciones de poder entre ellos. Algo parecido sugiere North (1990) cuando aborda las relaciones entre organizaciones e instituciones. De un lado, las instituciones, entendidas como las reglas del juego de una determinada sociedad, limitan y orientan las acciones de las organizaciones; por otro lado, son influenciadas y modificadas por las acciones de estas mismas organizaciones, en un intenso y permanente proceso de cambio.

Aún bajo el punto de vista teórico, la idea de Fligstein sobre las habilidades sociales parece mejor elaborada y sofisticada que aquella propuesta por Coleman (1990), al formular una teoría de acción social. Coleman sugiere que el análisis se debe concentrar en los actores, tomando como principal categoría el interés individual de cada uno de ellos, que buscan en la interacción con otros actores ampliar su control sobre recursos ajenos. Asociado al interés, el conflicto de *equilibrio social* es parte fundamental del raciocinio de Coleman: a través de los intercambios sociales hay una disminución de las disparidades entre interés y control, hasta un punto de equilibrio donde no existirán más los intercambios, una vez que las expectativas de todos los actores en ver realizados sus intereses estarían satisfechos. En este punto, por lo tanto, cada actor habría maximizado su expectativa de realización de interés hasta el grado permitido por los recursos con los cuales empezó (Beduschi Filho, 2003).

Ya Fligstein sugiere que los actores, más que controlar recursos ajenos, buscan estabilizar sus relaciones sociales, minimizando la incerteza que marca dichas relaciones. El foco del análisis se direcciona, entonces, a la capacidad de convencimiento de que disponen determinados actores para conseguir de otros la cooperación que buscan para determinadas acciones. Obviamente, no se trata de asumir, al utilizar el término cooperación, una postura ingenua con relación a la acción social. Como bien muestra Fligstein, las habilidades sociales pueden ser utilizadas para garantizar la manutención del orden social, de manera a perpetuar relaciones de poder que satisfacen los intereses individuales de un determinado actor³.

Así, al utilizar la idea de habilidades sociales asociada a la noción de campo, asumimos que los actores sociales están inmersos en una dinámica permanente de interacciones con el objetivo de obtener la cooperación de otros actores para legitimar sus propios puntos de vista sobre determinados objetos o situaciones, de manera a perpetuar las relaciones de dominación que permiten su reproducción social o alterar el orden social de manera a subvertir relaciones de poder que sean desfavorables. Por otro lado, los actores están limitados por las estructuras en que están inseridos, mismo que la interacción entre ellos modifique la propia estructura y se alteren los límites para la acción individual.

Visto de esta forma, lo que nos parece importante al investigar empíricamente experiencias de promoción del desarrollo con enfoque territorial, es verificar lo que estimula alteraciones en los comportamientos de los actores que resultan en ampliación de las oportunidades de inserción social de aquellos que están en posiciones menos privilegiadas en el campo. De esta manera, la primera pregunta que orienta la investigación empírica puede ser formulada de la siguiente manera: *¿la inserción en espacios colectivos destinados a construir socialmente los territorios, contribuye de manera significativa en alterar los comportamientos de los actores y las relaciones que*

³ La mantención de relaciones de clientelismo en distintas regiones ilustra, en este sentido, cómo las habilidades sociales de aquellos actores que detienen mayores dotaciones de recursos (materiales y simbólicos) termina induciendo en otros actores comportamientos cooperativos que refuerzan la manutención de la situación de dominación. De esta manera, no se alteran sustancialmente las correlaciones de fuerza entre los actores.

establecen entre sí, y para generar nuevas acciones colectivas orientadas a la promoción del desarrollo?

La hipótesis asociada a esta pregunta es que *el proceso de construcción social de los territorios, a través de la participación y negociación en espacios colectivos, permite explicitar los intereses y las habilidades sociales de los actores, al mismo tiempo en que estimula nuevas relaciones de cooperación entre ellos que pueden llevar a la concretización de acciones colectivas destinadas a la promoción del desarrollo.*

Es lo que muestran las evidencias empíricas recogidas en el estudio de caso aquí analizado. En la región Noroeste del estado de Minas Gerais, la participación en espacios colectivos y diversificados está contribuyendo para alterar los comportamientos de los actores, modificando las correlaciones de fuerza entre ellos y alterando la estructura del campo en que se mueven. Configura estos espacios un nuevo arreglo institucional en que la principal apuesta para la promoción del desarrollo es la diversificación de la participación social. A través de la relación con lo diferente, como sugiere Sabel (2005), nuevas formas de gobernanza van siendo estructuradas y los actores van aprendiendo, a través de la interacción, a encontrar estrategias más adaptadas a los desafíos que las situaciones concretas les presenta.

Sin embargo, antes de presentarlas, se considera importante discutir, aún que de forma resumida, los procedimientos metodológicos utilizados en la pesquisa.

3- Sobre el método de estudio. La dimensión política del desarrollo territorial.

La mayor parte de los estudios empíricos sobre desarrollo territorial recientemente realizados (CEPAL/GTZ, 2001; Albuquerque, 2004; Noguera, 2001) pone énfasis en la identificación de los factores que hacen con que determinadas regiones alcancen mejores resultados que otras en la promoción del desarrollo. En general, se recurre a la comparación de regiones dotadas de factores similares de recursos (naturales, humanos, de infraestructura, etc.), pero con indicadores de desenvolvimiento discrepantes. El objetivo, entonces, es buscar explicaciones que den cuenta de la diversidad de situaciones, analizando aspectos como dotaciones de capital social, procesos históricos de construcción y mudanza institucional, o también factores intangibles que son, generalmente, difíciles de cuantificar.

La principal debilidad de estos estudios parece estar en el hecho de que no incorporan aquello que Meyer-Stamer (2004) llama de dimensión política (*politics*) del desarrollo. Esto no quiere decir que no sean útiles estos estudios, pero corren el serio riesgo de formular recomendaciones genéricas (*policies*) que desconsideran los conflictos políticos y los intereses contradictorios que están en su base (Abramovay, 2006) y que son inherentes a este tipo de proceso.

A partir de esta crítica, la orientación metodológica utilizada en la investigación, cuyos resultados preliminares son presentados aquí, está pautada en la realización de estudios de caso que siguen cuatro pasos complementares: a) identificación de los actores sociales involucrados en procesos de discusión y promoción del desarrollo; b) identificación de los intereses, capacidades y recursos de que disponen estos actores; c) identificación de la existencia y de las configuraciones de un nuevo campo en que interactúan los actores; y d) identificación y análisis de las “habilidades sociales” que utilizan los actores cuando están interactuando en el campo.

Para el lector atento debe estar claro que dicha orientación metodológica, lejos de llegar a formulaciones universales y corolarios de recomendaciones genéricas, pretende comprender cómo se dan y qué factores condicionan determinados procesos localizados.

Se buscó identificar los intereses, los recursos y las capacidades de que disponen los diferentes actores, y las estrategias que utilizan cuando tienen que interactuar y negociar la cooperación con otros.

Para efectos del presente trabajo, y fundamentalmente por limitación de espacio, serán discutidas solamente algunas de las evidencias empíricas obtenidas en uno de los estudios de caso realizados en el ámbito de una investigación más amplia realizada con la misma orientación teórica y metodológica⁴.

4- Desarrollo territorial en el noroeste de Minas Gerais.

En esta región, conformada por un conjunto de 23 municipios rurales, se inició, en 2004, un proceso intenso de discusión y negociación sobre el futuro del desarrollo de la región, con una orientación marcada por una doble pretensión: de que el desarrollo fuera “sostenible” y discutido con un “enfoque territorial”. Esta doble orientación estimuló, entre los actores de la región, a la formación de un relativo consenso según lo cual el proceso de desarrollo debería involucrar, mismo en una región fuertemente marcada por la importancia del sector primario, un conjunto más variado de actores que ultrapasara los límites sectoriales.

De esta manera, se pretendía identificar y reunir los diferentes actores en torno a una grande “alianza para el desarrollo de la región”, a través de la elaboración de una “estrategia de desarrollo regional” y de la definición de un “formato organizacional” que pudiera tornar operativa la estrategia definida. En líneas generales, la idea era constituir un nuevo arreglo institucional que ampliara las oportunidades de inserción productiva de los segmentos menos privilegiados, que contribuyera para dinamizar la economía local y que fuera conducido de manera a garantizar la utilización racional de los recursos naturales de la región. Sin embargo, la conducción del proceso, llevada a cabo por la EMATER/MG⁵, se basó en un método de planificación participativa (Emater/MG, 2004) que tenía una clara limitación: el público blanco participante de los procesos de planificación debería estar compuesto fundamentalmente por agricultores familiares y asentados rurales. En una región que concentra, al mismo tiempo, agricultores altamente tecnificados y agricultores familiares y asentados rurales con grandes dificultades de inserción social y productiva, la EMATER decidió trabajar directamente con los agricultores familiares y asentados, a través de sus organizaciones y de los Consejos Municipales de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Esta opción, cuestionada por otros segmentos sociales, en especial por los agricultores patronales y por empresarios de los sectores secundarios y terciarios, fue revista, lo que llevó a la

⁴ El proyecto de cooperación técnica realizado por la FAO y por el BID (GCP/RLA/152/IAB – Preparación de Estudios Rurales) está estudiando un conjunto de cinco experiencias de promoción del desarrollo rural con enfoque territorial en tres países latinoamericanos (México, Brasil y Chile). Informaciones adicionales sobre el proyecto están disponibles en,

<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/fao%2Dbid/>.

⁵ Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Minas Gerais.

ampliación de los horizontes de la estrategia de desarrollo regional propuesta. Los agricultores patronales, a través de sus sindicatos y asociaciones, presionaron para participar del proceso y garantizar un espacio en el campo que estaba siendo conformado. Los intereses de estos actores estaban fundamentados en la perspectiva de ampliación de sus relaciones con esferas del gobierno estadual y federal que podría ser facilitada a través de la intermediación de la EMATER, que era la organización que conducía el proceso. Por otro lado, como la EMATER/MG recibía el apoyo técnico de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), la perspectiva de conseguir nuevos vínculos con organizaciones internacionales de financiamiento que pudiese originar inversiones en la región, estimuló que estos actores, inicialmente no considerados en el proceso de elaboración de una estrategia de desarrollo regional, presentasen de forma muy clara a la EMATER/MG su interés en participar. Estos actores movilizaron sus recursos, en especial la influencia política de que disponen en la región y en el Estado, ya que grande parte de los elegidos locales (alcaldes e vereadores) son agricultores patronales, para inserirse en el proceso de discusión del desarrollo regional.

Asociado a la presión de este segmento en especial, la propia EMATER se percató de que el proceso de desarrollo de una región, aún más cuando busca ser “sostenible” y/o “territorial”, no podría reducirse a solamente a un sector o grupo social. Sin embargo, la decisión de involucrar otros actores no se daría sin explicitar el conflicto entre los diferentes segmentos. Lo que pasa es que la EMATER ya había promovido un intenso proceso de discusión con los agricultores familiares y sus asociaciones, a través de la realización de foros en 16 de los 23 municipios, para la discusión del diagnóstico participativo que sus técnicos habían conducido, con la respectiva priorización de “ejes de desarrollo” y “proyectos territoriales”. Después de estos encuentros municipales se siguieron tres encuentros microrregionales, realizados en los municipios de Unaí, Paracatu y Bonfinópolis, y un gran encuentro regional realizado en Unaí en que, además de identificar una matriz con los principales ejes de desarrollo y proyectos territoriales, se pretendía crear y definir una directoria para un Consejo de Desenvolvimento Territorial del Noroeste de Minas Gerais (COTEN).

Al intentar ampliar los límites de participación en el proceso, el grupo que conducía el proceso encontró en la FETAEMG (Federación de los Trabajadores en la Agricultura del Estado de Minas Gerais) una reacción inicialmente negativa. El polo regional de la FETAEMG congrega los varios sindicatos de trabajadores rurales de la región, con actuación permanente en 22 municipios. Cuando se lanzó la idea de constituir una instancia de discusión de los rumbos del desarrollo de la región noroeste, la coordinación regional de la FETAEMG, apoyada en la determinación inicial de la EMATER en priorizar los agricultores familiares, encontró en la constitución de este nuevo campo un espacio privilegiado para su actuación. De hecho, estimuló la participación de los sindicatos municipales de trabajadores en las actividades promovidas por la EMATER, con el objetivo claro de posicionarse en esta nueva iniciativa que estaba movilizandando la región. La perspectiva de conseguir apoyo para nuevos proyectos direccionados al segmento que representa, a través de la inserción en una red más amplia que los límites de su actuación regional, que involucraba otros niveles de gobierno (estadual y/o federal) y también una agencia internacional, indicaba a la dirección

regional de esta organización que garantizar un espacio en este campo podría ser muy interesante.

De esta manera, al intentar ampliar los límites del campo, incorporando otros actores que no solamente los agricultores familiares y asentados, esta organización reaccionó con el objetivo de garantizar, a través de la movilización de sus asociados, un espacio en que, aunque de manera compartida con otros actores, pudiese ejercer gran influencia. Y esta reacción fue decisiva en el evento regional que reunió la gama de actores para definir la configuración del COTEN.

En este evento, realizado en Unaí, se pretendía definir, a través de un proceso de discusión, deliberación y votación, la configuración del Consejo Territorial de Desenvolvimiento del Noroeste de Minas Gerais. En que pese a no haber reglas muy claras para la composición del Consejo, se configuraron allí los límites iniciales del nuevo campo que estaba emergiendo. Con la participación de más de 200 personas de 19 municipios, durante todo un día se asistió a un intenso proceso de negociación en que varios actores pusieron en práctica sus “habilidades sociales”, para utilizar la expresión de Fligstein (2001). Los agricultores patronales buscaban poner en evidencia la importancia de su participación, ya que *“...esta región es básicamente productora de materia prima... somos los principales productores de granos del Estado, tenemos grandes áreas irrigadas, generamos empleos e impactamos a la economía de los municipios... nuestras principales limitaciones hoy son energía eléctrica y carreteras, que deben ser temas prioritarios en la estrategia de desarrollo regional... por esto debemos participar de manera directa en el Consejo...”* (Comentario del Sr. Juca da Coagril, uno de los representantes de la agricultura patronal).

Por otro lado, los representantes de los agricultores familiares, asentados rurales y trabajadores, que hasta entonces eran los únicos participantes del proceso, al sentirse amenazados con la entrada de nuevos actores, se movilizaron antes de tal evento, anticipándose a una disputa que efectivamente ocurrió. La participación de los representantes de los agricultores familiares se centró inicialmente en escuchar lo que decían los participantes de otros segmentos, para enseguida reafirmar su posición: *“...nosotros estamos de acuerdo con la participación de otros segmentos, y consideramos importante que participen, porque el desarrollo de la región depende de todos... nosotros no tenemos ningún problema con esto... pero reforzamos la importancia de la agricultura familiar y de los asentamientos en la región... aquí se concentra más de la mitad de los asentamientos del Estado... entonces es importante nuestra participación de manera activa...”* (Fragmentos de los dichos de Otacílio, presidente del Sindicato de los Trabajadores Rurales de Paracatu).

Al imponer la constitución de un Consejo durante este evento, la EMATER creó las condiciones objetivas para la explicitación de un conflicto tácito entre agricultores patronales y familiares: durante un confuso proceso de votación, la presidencia del Consejo quedó en manos de los agricultores familiares, pero se incorporaron al Consejo representantes de otros segmentos.

Lo que se debe destacar con relación a lo que acaba de ser relatado, es que durante la realización del evento la noción de territorio utilizada terminó por ayudar a los participantes a identificar puntos de convergencia que hasta entonces se encontraban

ocultos. La verdad es que al mismo tiempo en que ninguno de los actores pretendía quedar fuera del proceso y desistir de la participación en este espacio de poder que estaba emergiendo, tan poco expresaban públicamente opiniones que pudiesen contradecir los “principios” del desarrollo territorial sostenible profesados por el equipo que conducía el proceso. Actualmente, nadie está públicamente contra la idea de que es necesaria mayor responsabilidad ambiental, que los procesos de toma de decisiones deben ser participativos, que es importante reducir la pobreza, o que aún es preciso generar nuevas fuentes de empleo y renta para los segmentos más frágiles de la sociedad. Este aparente consenso en torno a “principios genéricos” que asumen cada vez más una dimensión universal puede, por un lado, esconder divergencias importantes que, como no son explicitadas, acaban por impedir que los actores efectivamente conozcan las ideas y posicionamientos reales de los otros. Por otro lado, permite estimular un diálogo inicial entre diferentes actores en torno a puntos de convergencia, y no más en torno a las desavenencias que marcan las diferencias históricas entre algunos de ellos.

Un caso ilustrativo fue la incorporación del segmento empresarial a la dinámica de COTEN, representado por una empresa agroindustrial con actuación en la región. Esta empresa, Fuchs de Brasil, produce y procesa condimentos como pimienta del reino, pimentón, entre otras especies vegetales. Actualmente, importa más del 50% de la materia prima de su fábrica de otras regiones del país o también de países de continentes como India y África. En la visión de su gerente técnico, involucrarse en el proceso de elaboración de una estrategia de desenvolvimiento territorial significa una oportunidad de estrechar los lazos de un segmento social (agricultores familiares y asentados) que puede ser bastante importante, tanto para reducir los costos de la empresa como para tornar más estables las relaciones entre vecinos: *“... si los agricultores familiares y los asentados que tienen sus tierras próximas al área de la empresa pueden producir la materia prima que necesitamos, para la empresa sería mucho mejor comprársela a ellos que importarla... los costos serían mucho menores y el control de proceso productivo sería mayor, dado a que la empresa ya domina la tecnología de producción y está dispuesta a ponerla a su disposición... podrían realizarse contratos de compra con los agricultores asentados, y ganaría tanto la empresa como los asentados, lo que es beneficioso para la imagen de la empresa... la EMATER puede apoyar prestando asistencia técnica, tendríamos que ver el tema del financiamiento con los bancos... basta sentarse a la mesa y poner en práctica un proyecto.”* (Osvaldo Souza, gerente técnico de la Fuchs de Brasil en el municipio de Brasilândia).

Del punto de vista de los asentados, la articulación con esta empresa era vista como algo improbable. Había sin duda, según sus liderazgos, una gran desconfianza con respecto a los intereses de la empresa en participar del proceso. Sin embargo, esta desconfianza parecía estar transformándose en una posibilidad de cooperación: *“... este discurso de la Fuchs puede ser interesante para los asentados... tendrían otra fuente de renta, a través de la diversificación... una labra de ½ ha de pimienta del reino puede ser llevada por un hijo, que tendría un negocio propio y no iba desear cambiarse a la ciudad... hay que ver las condiciones, porque usted sabe, los asentados desconfían de una empresa grande, pero ya existen algunos interesados en conversar...”* (Entrevista a Afonso Aroeira, asentado rural y presidente de COTEN).

En este caso en particular, la concretización de la cooperación va depender aún de la incorporación de otros actores, como los bancos y la empresa de asistencia técnica, que tendrán que ser convencidos a cooperar con la iniciativa, aportando los recursos de que disponen, lo que dependerá de las habilidades sociales (utilizando la terminación de Fligstein), tanto de la empresa como de los asentados, en conseguir su cooperación.

En las actividades de investigación realizadas, se identificó también otra iniciativa que cabe destacar. Se trata de la instalación de la CIAT (Comisión de Implantación de Acciones Territoriales), impulsada por el Ministerio de Desenvolvimiento Agrario, a través de su Secretaria de Desenvolvimiento Territorial, y con amplio apoyo de la coordinación regional de la FETAEMG.

Actualmente, se observa una busca intensa, por parte del Estado, de nuevos espacios de intervención. Los municipios parecen ser una instancia muy limitada para la promoción del desarrollo, mientras los estados son muy grandes y distantes de las dinámicas locales (Beduschi y Abramovay, 2004). De esta forma, el Estado nacional, a través de sus diferentes ministerios, y con base en un discurso normativo que tiene en los territorios una orientación fundamental, está determinando nuevas configuraciones territoriales sobre las cuales incide su actuación. Son variados los ejemplos: Mesorregiones Diferenciadas apoyadas por el Ministerio de Integración Nacional; Territorios Rurales de Desenvolvimiento, apoyados por el Ministerio de Desenvolvimiento Agrario; CONSAD'S (Consortios Intermunicipales de Seguridad Alimentar y Desenvolvimiento) apoyados por el Ministerio de Desenvolvimiento Social; o también los Comités Gestores de Bacías Hidrográficas, apoyados por el Ministerio del Medio Ambiente. Cada una de estas iniciativas (entre otras existentes, bien dicho) incide en las regiones de manera a “decretar” (Caron, 2005) los límites territoriales en que determinado programa o política va actuar. Esta forma de actuar del Estado acaba creando conflictos con los procesos endógenos existentes, al estimular en determinados actores comportamientos oportunistas que, una vez explicitados, crean situaciones de desconfianza en otros actores.

Esta tensión entre los territorios “decretados” y los territorios “construidos”, utilizando la terminología de Caron (2005), aparece claramente en esta iniciativa que tramita en la región. La implantación de la CIAT se debe, por un lado, a la presión de la EMATER/MG para la incorporación del Noroeste de Minas Gerais entre los territorios rurales prioritarios apoyados por la SDT/MDA. Por otro lado, percatando que el proceso de planificación en marcha involucraría a otros actores, además de la agricultura familiar y los asentados, la coordinación regional de la FETAEMG se sumó a la presión de la EMATER/MG para que fueran implementadas acciones de la SDT/MDA en la región. La lógica detrás de esta presión es simple: para los representantes de los agricultores familiares y asentados, la incorporación de otros actores en el proceso significó una relativa pérdida de influencia y capacidad de determinar los rumbos de la discusión sobre el futuro de la región. De esta forma, fomentar la creación y ocupar la dirección de una nueva iniciativa promovida por la esfera federal parecía una reacción obvia que respondía a la búsqueda que hace el Estado por nuevos espacios de intervención, aún cuando la delimitación territorial propuesta por el gobierno federal para este “territorio” no fuese la misma con la que estaba trabajando el COTEN. De esta forma, lo que pasó inicialmente en la región fue una sobreposición de acciones y una disputa clara por la legitimidad y

representatividad en la conducción de un ejercicio de planeamiento para el desarrollo territorial. Esta disputa fue mucho más evidente durante la realización de una reunión del COTEN, para la cual fue convidado el articulador territorial contratado por la SDT/MDA. Este técnico, indicado para tal puesto por la coordinación regional de la FETAEMG, presentó las acciones que estaban siendo planeadas y ejecutadas en el conjunto de municipios priorizados por la SDT/MDA, y cuando se le cuestionó sobre posibles formas de articulación entre la CIAT y el COTEN él fue categórico: “...la CIAT es una cosa y el COTEN es otra... la CIAT está orientada a apoyar proyectos de la agricultura familiar en los municipios, y su consejo, según orientación de la SDT, debe tener la mitad de sus representantes provenientes de la agricultura familiar... no queremos estar sumisos al COTEN, la CIAT tiene vida propia apoyada por la SDT/MDA...” (José Reis, articulador territorial de la CIAT en el Noroeste de Minas Gerais).

Siguió entonces una discusión sobre lo que se entiende, en el ámbito del COTEN, el desenvolvimiento territorial, con énfasis en la necesidad de incorporar otros actores, además de los agricultores familiares. De esta forma, “... la iniciativa de la SDT en la región podría articularse con el COTEN a través de una Cámara Técnica, o sea, la Cámara Técnica de Agricultura Familiar, prevista en el regimiento interno del COTEN, podría ser la propia CIAT.”(Comentario de Sebastião Menezes, Secretario de Desenvolvimento Económico del municipio de João Pinheiro, y miembro del COTEN).

La reacción inicial del articulador de la CIAT y de la coordinadora regional de la FETAEMG se orientó en el sentido de rechazar la propuesta que estaba siendo formulada, porque creían que tal propuesta intentaba “encuadrar” este segmento a las determinaciones de un Consejo en que no tendrían plena capacidad de influencia (aunque el presidente del COTEN sea un representante de la agricultura familiar). Sin embargo, en una entrevista realizada con ambos, dos semanas después de esta reunión del COTEN, la perspectiva ya era otra: “... creo que podemos articular mejor estas dos iniciativas... al comienzo, pensamos que era una cosa de limitar las acciones de la CIAT, o de direccionar recursos que son para la agricultura familiar a otros segmentos... pero después de discutir mejor, entendimos que el proceso de desenvolvimiento del territorio guiado por el COTEN es más amplio que exclusivamente la agricultura familiar... talvez sea posible ver lo de la Cámara Técnica... tenemos que conversar nuevamente en el COTEN...” (José Reis, articulador de la CIAT, en entrevista realizada en 3 de febrero del 2006).

Las evidencias presentadas parecen corroborar a la hipótesis de que la utilización del concepto de territorio permite el encuentro entre los actores sociales en un nuevo campo de fuerzas que los estimula, después del análisis de las posiciones de los otros actores, a reorientar parte de sus acciones estratégicas, encontrando puntos de convergencia que permiten la creación de nuevas formas de cooperación entre ellos.

5- Conclusiones .

Un proceso de construcción social del territorio puede ser extremadamente útil para movilizar diferentes actores sociales en torno a la elaboración de una estrategia de desarrollo de regiones rurales, porque fomenta la explicitación de los intereses, recursos y las habilidades sociales de que disponen los actores, estimulando nuevas relaciones de

cooperación entre ellos que pueden llevar a la concretización de nuevas acciones colectivas destinadas a la promoción del desenvolvimiento.

Lo que parece importante, entonces, desde el punto de vista de la realización de estudios empíricos sobre desarrollo territorial, es tener claro que los procesos llevados a cabo bajo esta perspectiva poseen una dimensión política que necesita ser analizada y comprendida.

Los actores involucrados en este tipo de proceso van alterando sus comportamientos, tanto con relación a los otros actores, como en relación a los recursos que disponen. En las posibilidades de cooperación que se abren con el estímulo a las relaciones entre los actores, reside la esperanza para la alteración de las correlaciones de fuerza que pueden llevar a la elaboración y consecución de proyectos alternativos que impacten de manera positiva el desarrollo de regiones rurales.

Así, al disputar el territorio, a través de la constitución de un nuevo campo de fuerzas sociales, en el cual son compartidos y negociados puntos de vista sobre un mismo objeto – los rumbos del desenvolvimiento de la región en que viven – los actores van verificando e identificando nuevas posibilidades de cooperación que antes no existían. Es a través de la interacción y de la fuerza de argumentación sociotécnica (Sabel, 2005; Latour, 1998/2000), que son alteradas las disposiciones de los actores a participar de un juego que puede contribuir a mejorar la calidad de vida en las localidades en que están insertos.

Entender estas disputas y las formas cómo los actores estructuran sus acciones en torno a la construcción colectiva de un proyecto de desenvolvimiento para sus regiones pasa a ser, entonces, de fundamental importancia, y se constituye como uno de los principales objetivos a ser perseguidos por todos los que se disponen a estudiar el desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ABRAMOVAY, Ricardo (2006) – **Para una teoría de los estudios territoriales** – Está para ser publicado en libro organizado por MANZANAL, Mabel. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>

ALBURQUERQUE, Francisco (2004) – Desarrollo económico local y descentralización en América Latina – **Revista de la CEPAL 82, abril 2004.**

BEDUSCHI FILHO, L.C. y Ricardo Abramovay (2004) – **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais** – Nova Economia 14 (3) septiembre-diciembre del 2004, pp.1-36. Belo Horizonte.

Disponível em <http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v14n3/140302.pdf>

BEDUSCHI FILHO, L.C. (2003) – **Assentamentos rurais e conservação da natureza: do estranhamento à ação coletiva.** São Paulo: Iglu Editora y Fapesp.

CARON, Patrick (2005) – **Crítérios para a delimitação de territórios.** Presentación realizada en el Seminario “Desafíos y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina”. FAO, Santiago de Chile, noviembre del 2005.

CEPAL/GTZ (2001) – **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo**. Aghón, G., Alburquerque, F. y Cortés, P. (orgs.). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

COLEMAN, James (1990) – **Foundations of Social Theory**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

EMATER MG. (2004.) **Projeto inovar: Sistema de planejamento participativo e gestão social, desenvolvimento local sustentável**. Brasil, Belo Horizonte; MG, EMATER MG. Vol.1.

FAVARETTO, Arilson (2006) – **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – Do agrário ao territorial** – Tesis de Doctorado – Programa de Postgrado en Ciencia Ambiental – Universidad de São Paulo.

FLIGSTEIN, Neil (2001) – “Social skill and the theory of fields”, disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet el 6/05/05 – publicado en **Sociological Theory** 19(2), 2001, pág. 105-125.

GRANOVETTER, Mark (1985/2001) - “Economic Action and Social Structure”, *American Journal of Sociology*, Nov. 1985 in Mark GRANOVETTER y Richard Swedberg, orgs. – **The Sociology of economic Life** – Cambridge, Westview Press, pp. 51-74.

MEYER-STAMER, Jorg (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development**. Mesopartner working paper, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>

NOGUERA, Joan (2001) – **Agrupaciones locales para el desarrollo rural integrado en España: guía de recomendaciones prácticas**. Disponible en <http://www.uv.es/pride> , extraído de Internet el 06/03/05.

NORTH, Douglas C. (1990) – **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press.

REZENDE, Maria Vasconcelos (1999) – **Pierre Bourdieu e o estruturalismo**. Política y Trabajo 15, septiembre 1999, pp. 193-204. Disponible en <http://www.geocities.com/ptreview/15-rezende.html>. Extraído de Internet el 13/11/2005.

SABEL, Charles (1996/1999) – Learning-by-monitoring: the dilemmas of regional economic policy in Europe. In: OECD. **Networks of enterprises and local development – competing and co-operating in local productive systems**. Paris: LEED/OECD, 1996, 1999. (Territorial Development)

SABEL, Charles (2005) - [Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm), with Jonathan Zeitlin – in <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm> - Extraído de Internet el 30/11/05.

SEN, Amartya (2000) – **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.

SUMPSI, José M. (2005) – “Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC” – **Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural** – Ribeirão Preto, junio del 2005.

SWEDBERG, Richard (2003) – **Principles of Economic Sociology** – Princeton University Press.

Capítulo 4.

Territorios y Desarrollo rural: La acción conjunta en los clusters: entre la teoría y los estudios de caso⁶

Martine Dirven

Unidad de Desarrollo Agrícola

División de Desarrollo Productivo y Empresarial

CEPAL

“Hay una tensión persistente en las ciencias sociales entre las teorías que construimos y la evidencia que compilamos sobre la interacción humana en el mundo que nos rodea”, North (1990, p. 23)

Introducción

A partir de los años noventa, se han ido gestando diversos mecanismos de apoyo a la articulación empresarial, tanto entre grupos de empresas pequeñas y medianas (“redes horizontales”) como entre grandes empresas y un conjunto de pequeños o medianos proveedores (“redes verticales”) o entre actores económicos e institucionales de una misma localidad, orientadas al desarrollo de ventajas competitivas apropiables por parte de sus miembros (“redes territoriales”).

América Latina se caracteriza por su mala distribución de los ingresos (la peor del mundo) y estructura productiva altamente heterogénea. Esto tiene consecuencias sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo.⁷ Desde las políticas de desarrollo productivo, el fomento de los clusters -entendidos como la concentración geográfica asociada a especialización sectorial con miras a sinergias y acción conjunta- es quizá una de las pocas vías vislumbradas en este momento, para cerrar las brechas entre distintos estamentos y para que el crecimiento permee y fortalezca el aparato productivo nacional y local.

Una segunda característica de América Latina, es su abundancia relativa en recursos naturales, desde paisajes atractivos, riqueza de flora y fauna, hasta depósitos de minerales, pasando por tierras agrícolas y agua dulce. De esta segunda característica nació la idea estratégica de Ramos (1998) que se podría acelerar su desarrollo a partir del fomento de clusters en torno a sus recursos naturales.

Las políticas de clusters combinan instrumentos para desarrollar y fortalecer factores de competitividad local y regional -como desarrollo de infraestructura y recursos humanos, centro de competencias tecnológicas, localización de empresas líderes y desarrollo de

⁶ A ser presentado en el Seminario Internacional "Territorios rurales en movimiento", Santiago, 23 a 26 de abril 2006. El artículo se basa fuertemente en los capítulos 5 y 7 de “Aglomeraciones en torno a recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas”, Libro CEPAL No 88, Santiago de Chile, parte de los cuales fueron redactados por Rudolf Buitelaar, actualmente Subdirector de la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España, Trinidad y Tobago.

⁷ Ver entre otros a Banco Mundial (2006) y Ravallion (2001)

redes de subcontratación- con instrumentos de promoción de articulación entre los actores del clúster –como construcción de confianzas entre las empresas, proyectos asociativos, fortalecimientos de asociaciones y proveedores de servicios-. De hecho, la interacción entre agentes (empresas, consumidores, organismos públicos, asociaciones privadas, instituciones académicas, organizaciones de la comunidad) es objetivo y a la vez instrumento de las políticas. Cuando es bien llevado, el proceso produce una visión estratégica compartida entre todos los actores a partir del cual se pueden instrumentar todo tipo de acciones conjuntas para mejorar las condiciones que subyacen al aumento de productividad, o sea, un clúster “virtuoso”.

No obstante, el proceso de construcción de un clúster virtuoso es un proceso lento, a veces sobre décadas, en especial lo referente a la construcción de confianzas y de capital social. La heterogeneidad de actores en el seno del clúster dificulta este proceso por los diferentes requerimientos, posibilidades de acción, intereses, riesgos, visiones de futuro, que son muchas veces difíciles de conciliar, incluso con un liderazgo fuerte, con un trabajo paciente, con incentivos que van en la dirección correcta y con la intervención de habilitadores especializados. Sin dudas, la gran heterogeneidad de agentes económicos que caracteriza la región constituye un *handicap* fuerte en este sentido.

¿Por qué los clusters en América Latina no logran transitar a etapas superiores y ocupar lugares de vanguardia a nivel mundial? Una de las razones es que la interacción entre los agentes del clusteres deficiente en intensa y calidad, tanto en términos de competencia como de colaboración y de visión estratégica de conjunto.

A continuación abordaremos algunos aspectos más teóricos sobre las dificultades especiales de desarrollar clusters virtuosos en economías pequeñas, sobre quienes son los actores que intervienen o deberían intervenir, y los elementos que llevan a una acción conjunta. En la segunda parte, se resumen las conclusiones de varios estudios de caso de clusters en torno a recursos naturales en cuanto a políticas que llevaron su desarrollo, liderazgo, entrada de nuevos agentes, las relaciones entre los actores y, por último, la formación de enclaves.

1- La teoría de los “Clusters”.

El objeto de las políticas de articulación productiva puede ser llamado “clúster”, “cadena”, “distrito”, “sistema de innovación”, “red”. Los matices entre los conceptos son tema de largos debates entre especialistas. Aquí utilizaremos la siguiente definición: un complejo productivo o clúster es una concentración geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, con importantes y cumulativas economías externas, de aglomeración y de especialización (por la presencia de productores, proveedores y mano de obra especializados y de servicios anexos específicos al sector) y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva. (Ramos, 1998, p. 108)

En la literatura económica convencional, se tiende a contextualizar las empresas en términos de sectores, complejos y cadenas productivas dando poca o nula consideración a

su localización física. Sin embargo, la distancia hacia centros urbanos importantes tiene efectos innegables sobre el tipo de bien producido, la tecnología utilizada, los eslabonamientos que ello induce, el tipo de agentes que interviene, sus relaciones y, por ende, sobre la conformación de los clusters. Esto es de crucial importancia para países como los de la región, que se componen de una gran metrópolis, relativamente pocas ciudades intermedias y vastos territorios con densidades de población muy bajas. Esto tiene enormes consecuencias sobre las posibilidades de desarrollo, en especial en torno a los recursos naturales que están ubicados a lo largo del territorio.

Las grandes empresas muestran una tendencia creciente a localizarse en aglomeraciones de mayor tamaño y que cuentan con una fuerza de trabajo suficientemente educada, además de la proximidad de otros activos estratégicos, incluyendo los formuladores de políticas públicas. Las economías pequeñas suelen tener menos clusters, menos recursos en términos absolutos y un espectro más exiguo de trabajadores especializados. Enfrentan costos desproporcionados para mantener instituciones (por ejemplo de educación y ciencias) que cubren una amplia gama de temas pertinentes para el sector empresarial. Innovadores se topan con menos empresas receptivas e instituciones financieras. Por otra parte, la apertura de mercados, el progreso técnico y las nuevas tecnologías de la comunicación pueden compensar por el pequeño tamaño de las economías y la noción de clúster puede encajar bien en países o localidades que requieren priorizar, debido a recursos limitados, y que están dispuestos a exportar con el fin de lograr economías de escala.

Varios estudios muestran que las mipyme son proporcionalmente más representadas en áreas periféricas y rurales, que tienden a comprar una mayor parte de sus insumos localmente y estar menos dispuestas a transferir sus operaciones, cuando cambian las condiciones. Por otra parte, si no se pueden formar unidades competitivas, no se obtendrá una base para una prosperidad duradera. Desafortunadamente, investigaciones de CEPAL concluyen que los programas especialmente orientados hacia la PYME tienden a atender al tramo más dinámico y de mayor tamaño. Lo anterior está muy relacionado con (altos) costos de transacción. Desde el punto de vista de ambos lados (funcionarios de Gobierno, cooperantes, personal de ONG, y la empresa participante) existe el requerimiento de tener una relación costo/beneficio positiva y de poder mostrar resultados positivos, frente a tiempos políticos y de financiamiento de programas que suelen ser cortos respecto a lo requerido. La aplicación de la teoría de los costos de transacción para explicar el alcance de los programas por un lado, y la demanda o el acudir a ellos, por el otro, es por lo tanto pertinente.

Lo más probable, es que el universo para el cual los costos de transacción comerciales son muy altos no sea muy distinto del por el cual los costos de transacción “de acceso al programa” sean muy altos, con lo cual tendríamos un grupo doblemente poco integrado: al mercado y a los programas de desarrollo (información, capacitación, crédito, etc.).

a) Los actores claves

Las “alianzas estratégicas” entre distintos agentes locales, como empresas privadas, distintas entidades públicas, organizaciones no-gubernamentales y académicas puede

llevar a iniciativas novedosas. En efecto, la actuación de un agente público o privado, restringido por su mandato, conocimientos, organización, forma de trabajar, intereses y capacidad financiera, a menudo no puede dar respuesta a la compleja problemática del desarrollo y llenar todos los vacíos que impiden el despegue de una actividad productiva. Es muchas veces sólo gracias a las alianzas entre distintos agentes, cada uno con su especificidad, interés propio y aporte, que se logra potenciar un cambio. La calidad de la gobernabilidad (*governance*) local es extremadamente importante en este contexto.

Los actores participan en una iniciativa de clúster a menudo con objetivos diferentes y a veces contradictorios. Así, por ejemplo, una empresa puede ser motivada por la oportunidad de acceder a conocimientos complementarios, un político regional por la perspectiva de un mayor crecimiento local y por la expectativa de mejorar su reputación y obtener más votos. Por lo general, sin embargo, y contrastando con lo que muchas veces se promociona, no basta con que los distintos actores compartan una visión sobre cómo fortalecer el clúster para que la acción conjunta surja y perdure, sino que cada participante requiere obtener una relación aceptable entre retorno y riesgos, incluyendo a los difíciles de medir costos de transacción y retribuciones no pecuniarias.

El esfuerzo individual, la iniciativa y el liderazgo de individuos es central en las iniciativas de clusters. Para un proceso de formación de clúster exitoso, estos individuos requieren de una combinación de varias características, como ser visionario, facilitador, analítico y ser excelente en sus relacionamientos. Un empresario de clusters (*“clusterpreneur”*) típicamente alienta las sinergias y construye consensos, mantiene el balance entre los beneficios de corto y de largo plazo y enfoca planes de acción concretos para iniciativas específicas. También suele facilitar los contactos de las empresas del cluster con otras empresas, con universidades, con agencias gubernamentales, y asegurar que estos contactos se mantengan en el tiempo. No existe una regla general respecto a si esta persona tiene que venir del sector privado, del gobierno, de una ONG o de la academia, ni cuales o cuantas deben ser sus competencias y roles en cada momento de desarrollo del clúster. Cuando se trata de alguien del sector privado, entonces tiene que tratarse además de un “empresario cívico” o “líder productivo”⁸, con características de innovador, con cierto carisma, preocupado por su entorno social y productivo además del progreso de su propio negocio.

Hallencreutz et al. (2002; citado en IKED, 2004, p. 101) argumenta que los consultores externos pueden iniciar el proceso y ayudar a formular una visión estratégica para el cluster, pero que es mejor que las tareas diarias y el liderazgo sean desempeñados por un actor local. Parece útil sin embargo que el *clusterpreneur* haya pasado un tiempo fuera del clúster y haya adquirido una experiencia y contactos que permitan una conexión con otras regiones.

Si uno o varios empresarios pueden jugar un papel de liderazgo en la primera fase (la de construcción de capital social), la participación activa de un grupo amplio y

⁸ Término acuñado por (o por lo menos escuchado por primera vez de) François Boucher, experto del CIRAD/Francia (Conversación en Toluca, México, 25 de septiembre 2002)

representativo de empresas es fuertemente recomendado para las siguientes fases (crecimiento, visión estratégica, acción conjunta, innovación, excelencia internacional, diversificación, etc.). En ello, el sector público puede jugar un papel importante de catalizador.

A menudo se postula que los Gobiernos debieran abstenerse de “crear clusters” y más bien enfocar su atención y papel catalizador en apoyo a clusters que ya existen. Por otra parte, una prioridad del Gobierno debiera ser el asegurar buenas condiciones para el desarrollo de clusters embrionarios más que fomentar los que ya están bien establecidos o sostener clusters que debieran reorganizarse para adaptarse a nuevas condiciones del entorno externo.

Las autoridades nacionales generalmente tienen una mejor visión de conjunto y, al mismo tiempo, una mayor capacidad de coordinación para estos factores que afectan todos los clusters en distintas partes del país. También suelen ser menos sujetos a presiones individuales de empresarios locales influyentes. Por otra parte, las autoridades locales tienden a tener una mejor comprensión de cuáles son los activos específicos a nivel local que tienen un potencial de desarrollo y las dificultades que obstaculizan su desarrollo, interacción y cooperación. Los representantes del sector privado, a su vez, tienen una mejor comprensión del mercado y de cómo la investigación y la producción pueden ser vinculados frente a oportunidades comerciales cambiantes. Sin embargo, suelen mirar sólo sus intereses propios.

Las universidades, los laboratorios públicos y los institutos de investigación generalmente se caracterizan por conocimientos aprofundizados (*in-depth knowledge*), habilidades analíticas y de comunicación, junto con una independencia de criterios. Estas competencias los colocan en un lugar privilegiado para apoyar el clúster a lo largo de sus distintas etapas. Pueden también jugar un papel en la evaluación continua de los objetivos y de las acciones, incluyendo el cuestionamiento del camino emprendido. Por otra parte, tienden a tener una experiencia limitada en asuntos prácticos y dificultades en la comunicación con el empresariado, lo que limita sus posibilidades de asumir un papel protagónico.

Otra categoría de actor, distinto a los tradicionales ya enumerados y al sector financiero - y que son crecientemente activos en iniciativas de clúster-, son las organizaciones híbridas, como las incubadoras universidad-subsector y varios tipos de consejos de investigación y ciencia, innovación, las cámaras de comercio y los gremios. Estos últimos fueron inicialmente creados para servir los intereses de sus miembros a través del cabildeo ante las autoridades públicas y no para fomentar colaboraciones entre sus miembros. Por ello, pueden no contar con las competencias ni el mandato requeridos. Su éxito depende de una cierta convergencia de intereses y de hacer un manejo de conflicto proactivo.

Es importante recalcar que las empresas deberían ver su participación en una iniciativa de clúster como un activo de competitividad y no como una actividad social, de beneficencia o que puede servir para sus relaciones públicas.

b) La acción conjunta y el capital social que la subyace

El análisis de agrupamientos de PYME especializadas a nivel sectorial muestra que las economías externas (pecuniarias o tecnológicas) “involuntarias” -es decir que no son buscadas de formas intencional por las empresas- son importantes para el crecimiento del clúster pero no son suficientes para enfrentar crisis. Son las relaciones establecidas a través de acciones conjuntas y buscadas de forma intencional entre las empresas e instituciones públicas y privadas que son parte del clúster, las que permiten reaccionar frente a cambios en los mercados de productos y factores. Una vez que en el tejido productivo estos dos elementos están presentes (externalidades y acción conjunta) se puede hablar de eficiencia colectiva.

Algunas de las muchas preguntas que surgen en torno a la acción conjunta son: ¿Cómo surge o se genera una acción conjunta? ¿Cuánto capital social y de qué tipo se requiere? ¿Qué costos de transacción están involucrados? ¿Qué factores externos la ayudan o inhiben?

Para fines prácticos, se puede postular que, en la medida que la confianza, la cooperación y la reciprocidad son débiles en un grupo, las posibilidades de alcanzar éxito en acciones conjuntas que finalmente reeditarán en un beneficio para el colectivo serán limitadas.

La existencia de organizaciones puede ser empleada como un indicador de capital social porque son una muestra de los vínculos que se establecen entre los individuos de una localidad para intentar resolver en forma conjunta una serie de carencias o lograr ciertos objetivos compartidos; pero el análisis no puede quedar allí. Se debe identificar las organizaciones más importantes de la localidad, caracterizar las relaciones sobre las cuales se fundan, sus objetivos, su trayectoria, los vínculos que mantiene con el exterior, la relevancia de los actores con los cuales se vincula, etc. La calidad del liderazgo, su persistencia en el tiempo, el número de miembros y su participación activa, son todos aspectos importantes a resaltar. También es importante determinar los no-miembros y distinguir entre los motivos que frenan a los que quisieran ser miembros y los motivos del desinterés de los que no quieren ser miembros.

La “experiencia” da cuenta de la síntesis entre la cognición y la afectividad. En ella también hay un conocimiento transmitido de generación en generación con las alegrías o dramas que ellos desencadenaron. La experiencia influye sobre la forma como los individuos enfrentan el presente y sobre sus expectativas respecto al futuro. Cuando dos actores se relacionan, se encuentran estas experiencias acumuladas por cada cual (el facilitador, el “otro” de la alianza productiva, etc.). Las imágenes que cada cual tiene de sí mismo y del otro no tienen por qué coincidir y esto no facilita el diálogo y entendimiento mutuo. (Bahamondes, 2001)

En la literatura y en los estudios de caso realizados sobre clusters resulta evidente que el paso desde externalidades positivas hacia una acción conjunta no sólo esto no es un paso automático sino que es extremadamente complejo. Incluso, la misma existencia de externalidades lleve algunas empresas a abandonar el clúster (por la imposibilidad de

excluir los competidores que pertenecen al clúster de los beneficios de las externalidades).

Desagregando los tipos de acciones conjuntas, se observa que la cooperación vertical (con proveedores o clientes) es más frecuente que la cooperación horizontal (confín entre rivalidad y cooperación). Esta última requiere un nivel elevado de confianza entre los actores. Incluso en los casos más articulados y exitosos, sigue existiendo un cierto nivel de desconfianza entre las empresas y las visitas entre empresas son poco comunes. En los casos específicos en los cuales se han establecido formas de colaboración horizontal, ha sido por lo general a través de un proceso de aprendizaje largo y complejo en el cual instrumentos públicos de fomento, con la expresa finalidad de poner en marcha un verdadero proyecto de trabajo colectivo, han jugado un rol relevante. (ver entre otros Stumpo y Dini, 2004, y CEPAL, 2006)

La decisión de un individuo o una empresa de participar (o no) en una acción conjunta para alcanzar un bien común, puede ser tomada en paralelo con los demás, es decir, sin conocer o tomar en consideración la decisión de los demás, o de modo serial, es decir después de observar a los demás y después de que un número de precursores ya se hayan comprometido con la acción.⁹ Esta es alentada por la participación de familiares, seres cercanos o de peso en la comunidad, o de otras empresas o empresarios reconocidos por su visión. Por otra parte, la red de lazos sociales entre los miembros de una colectividad –o empresas- aminorará la posibilidad de que una reacción en cadena muera antes de que se haya llegado a una masa crítica de participación. (Dirven, 1993)

Debido a lo anterior, las crisis –que son uno de los factores importantes para explicar el inicio de acciones conjuntas- deben ser de cierta magnitud para surtir este efecto. Las crisis que sacudan un clúster existente, por lo general, implican la entrada de nuevos actores y la desaparición de otros, desestabilizando el clúster vigente hasta que reencuentre un nuevo equilibrio, fortalecido en su acción conjunta, aunque con una membresía rearticulada.

Las relaciones entre los actores y entre ellos y los grupos u organizaciones que canalizan la acción conjunta están determinadas por varios factores internos: a) valores compartidos, entre los que resaltan solidaridad, honestidad, reciprocidad y confianza; b) normas de conducta de los participantes, como cumplimiento de compromisos, disciplina, respeto, apertura al diálogo y disposición a la crítica y autocrítica; c) sistemas de reglas formales que rigen las relaciones al interior de la organización u grupo que emprende la acción conjunta: deberes y derechos, distribución de los beneficios y costos de la acción conjunta y las que permiten prevenir y castigar problemas como los de corrupción; d) existencia de liderazgos innovadores capaces de contribuir al éxito y a la sostenibilidad de la acción conjunta (incluyendo los cambios generacionales en el momento adecuado). (Fondo Mink'á Chorlaví, 2003, pp. 205 y 206)

⁹ Se ha observado que, aún ante una emergencia donde los costos de la inacción o de la no cooperación son altos (por ejemplo, un incendio), hay a menudo un tiempo de observación de la acción de los demás antes de la acción propia.

La articulación, cooperación y concertación implican ceder espacios y beneficios con el objeto de lograr acuerdos amplios. Deben existir “motores de sostenibilidad”. Estos motores son los mercados dinámicos cuando la acción conjunta busca mejorar el bienestar material. Por otro lado, aquellos que parten con más (capital humano, físico, financiero, etc.) tienden a ser los que acceden a mejores oportunidades y capturan una mayor proporción de los eventuales beneficios de la acción conjunta. (Fondo Mink’a Chorlaví, 2003, p. 206)

La confianza (en la “benevolencia” del otro), al limitar los esfuerzos, costos y riesgos, disminuye los costos de transacción y facilita la cooperación, especialmente en el caso de emprendimientos dinámicos, cuando las alternativas de control son insuficientes. Es necesario subrayar que el capital social –especialmente en términos de confianza en el otro- no es tan evidente en la región. Varias políticas, como las que incentivaban las cooperativas de producción y, más recientemente, las basadas en la demanda organizada para crédito, asistencia técnica, servicios, construcción de infraestructura, etc., o las basadas en las sinergias que debían decurrir de los clusters, partieron de una visión idealizada del capital social existente y por lo tanto tuvieron resultados menos alentadores de los esperados. (Dirven, 2003) Es a través de la facilitación, con el tiempo, los métodos y los recursos adecuados, que habrá que fortalecerlo o ayudar a construirlo.

Sin dudas, la acción conjunta no solo puede traer beneficios sino que también crear problemas. Estos se deben, entre otros, al clásico problema del “*free-riding*”, que surge en un entorno de externalidades positivas (la diferencia entre los costos y los beneficios sociales y los privados) y el hecho que puede ser difícil o imposible excluir de estos beneficios a los que no invirtieron o no contribuyeron de otra forma. Las soluciones a estos problemas de acción conjunta requieren de una coordinación distinta a la del mercado (*non-market co-ordination*) o gobernanza.

Por último, un obstáculo importante para la generación de confianzas es el clientelismo político. Éste lleva a una falta de proyecto de desarrollo de mediano y largo plazo: cambia el gobierno y cambia también el “proyecto”. También incrementa las asimetrías entre las empresas (apoyando sólo algunas firmas en particular).

2- Factores claves en el desempeño de los clusters¹⁰

Los clusters tienen una dinámica evolutiva: se gestan, nacen y crecen; pueden madurar, estancarse o colapsar, y entrar en problemas, contradicciones y conflictos. A continuación, se resaltan algunas de sus tendencias más típicas en América Latina.

Las fuerzas motrices detrás de sus distintas etapas evolutivas, tienen que ver con la interacción entre la iniciativa empresarial y su contexto de mercados e instituciones. El

¹⁰ La mayoría de los estudios de caso referidos se pueden encontrar en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ddpe/noticias/paginas/3/15063/P15063.xml&xsl=/ddpe/tpl/p18f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottomUDIT.xsl>

mercado, tanto de consumidores como de competidores, ofrece presiones y oportunidades que impulsan al cambio; el contexto institucional, en tanto normas legales, estándares técnicos, reglas de comportamiento y políticas, limita o habilita el accionar de las empresas en reacción a las fuerzas de mercado. La interacción entre empresas y organizaciones que conforman los clusters, produce información y conocimiento para interpretar las presiones, identificar oportunidades y crear las ventajas competitivas requeridas para etapas superiores.

En los casos estudiados, resalta claramente que, a veces son hechos fortuitos los que han permitido –o facilitado– el paso de una etapa a la siguiente. Casi siempre esto ha sido acompañado de innovaciones locales, producto del aprendizaje por la práctica. Estas han tendido a ser innovaciones menores pero continuas y, por eso, significativas a la larga. No obstante, también se observan muchos casos de fracasos o éxitos a medias, por no haber sabido aprovechar las oportunidades. En general, en América Latina, los clusters productivos exhiben un patrón de evolución poco satisfactorio; se especializan en actividades de baja productividad y tienen dificultades para incorporar eslabones de mayor valor agregado. Son muy pocos los que logran construir las bases que permiten sustentar ventajas competitivas superiores, para hablar en términos de Porter; son contadísimos los que se erigen en fuerzas de consideración en el concierto mundial. Entre competir y colaborar, fue la segunda faceta la más débil. El resultado es que aún en presencia de ventajas comparativas claras, por ahora, los clusters maduros que llegan no solo a exportar materia prima con valor agregado, sino servicios de ingeniería, maquinaria especializada y a desarrollar continuamente procesos tecnológicos y organizativos nuevos, son escasos para no decir inexistentes.

a) El impacto de las políticas

En muchos casos, si no en la mayoría, hubo políticas marco importantes que impulsaron el crecimiento sectorial y el desarrollo de clusters -en el sentido neutro de la palabra, es decir, aglomeraciones sin, necesariamente, muchos efectos positivos más allá del volumen de demanda u oferta-. Entre estas políticas o programas marco, se pueden mencionar los subsidios a la actividad forestal (por vía de subsidios a la plantación o reducciones de impuestos), prohibición a la venta de leche cruda (con un efecto especialmente notable en Uruguay), incentivos al aumento de la flota pesquera (en Argentina por ejemplo), creación de áreas protegidas y de una “imagen país” volcada al ecoturismo (Costa Rica fue un país pionero), etc.

La infraestructura juega un papel primordial en todos los clusters. Así, por ejemplo, de los cinco estudios de caso de clusters frutícolas, se desprende que, sin excepciones, habían dos condiciones básicas: vías de transporte y aptitud del suelo y clima. A principios del siglo veinte, tanto el ferrocarril como las represas fueron construidos con considerable esfuerzo privado. En la segunda mitad del siglo veinte estas condiciones básicas, ya en la forma de aeropuertos y vías modernas de comunicación, junto con la inversión en recursos humanos y conocimiento técnico, fueron desarrollados con un importante esfuerzo público. Probablemente, tanto ayer como hoy, con modalidades

distintas, las inversiones iniciales obedecen a la interacción entre intereses e iniciativas públicas y privadas.

A su vez, el tipo de inversión tiene mucho que ver con la política vigente. Sobre todo entre 1930 y 1980, el inicio de varios clusters se relaciona con la existencia de un mercado garantizado por contratos del Estado o una tasa de rentabilidad excepcional en el mercado doméstico protegido por prescripciones legales o la política arancelaria. Así, se pueden observar varios casos de empresarios pioneros que exploran oportunidades en la industria manufacturera para el mercado doméstico (la industria del calzado es un ejemplo típico, eslabonada generalmente con la ganadería local). En estos mismos años, también se dan casos de inversiones extranjeras en la industria, entre otros en la agroindustria (lácteos, fruta fresca y procesada), y de inversión estatal directa o a través de bancos o corporaciones de desarrollo, entre los ejemplos de inversión estatal inicial o de inversión extranjera nacionalizada, además del sector energético y minero, está también la agroindustria, con la compra de empresas quebradas, como en el caso de la piña en México y de los lácteos en Uruguay.

En la historia más reciente, como consecuencia de las políticas de apertura, la exploración de oportunidades se orienta nuevamente hacia las ventajas comparativas en recursos naturales (los ejemplos abundan: minería, silvicultura, ecoturismo, vitivinicultura, salmonicultura, agroindustria, etc.), o hacia la incursión en los servicios para demandas emergentes (ecoturismo). En algunos países -especialmente en México, Centroamérica y el Caribe- se generan clusters debido a la combinación de mano de obra barata, acceso preferencial a algunos mercados (de Estados Unidos en particular) y procesos de internacionalización y de relocalización de industrias de países desarrollados que buscan establecer cadenas globales de aprovisionamiento.

Los vaivenes del desarrollo y de los encadenamientos que se construyen y se destruyen, demuestran la sensibilidad de los clusters a los cambios de política en varios de los casos estudiados.

Un hecho poco relevado en la literatura pero que resalta en los casos estudiados por estar basados en recursos naturales, es el impacto de las fluctuaciones de los precios de la materia prima sobre los vaivenes evolutivos de los clusters. Esto es especialmente evidente en los clusters mineros, pero también en el cluster de la piña en Isla, México, que ha pasado por ciclos de maduración, colapso, reorientación, nuevo auge, colapso y recomposición, por problemas de precio y competitividad, mientras la continua protección arancelaria dada por Colombia a los productos de la caña de azúcar ha asegurado una cierta tranquilidad, quizá hasta una cierta complacencia, al clúster del Valle del Cauca.

Aunque no está enfatizado en la literatura, la falta de entorno propicio (infraestructura, instituciones, capacidad empresarial, conocimientos y *know-how* relacionados con el sector y sus encadenamientos, capital financiero, humano y social o simplemente tamaño

de la economía) induce una senda de dependencia -no virtuosa- de actividades de sobrevivencia o enclaves. Varios de los casos analizados lo ilustran claramente.

De los cinco casos de lácteos estudiados, sólo en Colombia se negoció y luego se firmó un Acuerdo de Competitividad para la Cadena de Lácteos. En este caso, se trata de una política de Gobierno, orientada a aumentar la competitividad de varios subsectores, entre ellos el lácteo. En el caso de Chile, el Gobierno apoyó a pequeñas y medianas queserías (programa Profo), sujeto a una identificación participativa de problemas compartidos de queserías geográficamente cercanas y luego, la decisión de actuar conjuntamente para solucionarlos. Si bien obedeció a una política de fomento, abarcando varios subsectores, su cobertura fue insuficiente para lograr un cambio sustancial, aunque los participantes evaluaron el programa positivamente. En Argentina, los esfuerzos de articulación visaron compatibilizar las inversiones públicas con las privadas, por lo cual el Ministerio de Economía emprendió una serie de estudios, entre los cuales el del clúster lácteo. En Uruguay, en los últimos años, las políticas fueron más de apoyo (electrificación rural, construcción y mantenimiento de caminos) que de articulación.

Finalmente, contrariamente a la idea que prevalece entre los estudiosos de clusters, existen varios ejemplos de intervención pública en la génesis de clusters, aunque a veces con resultados distintos o más allá del objetivo inicial de la intervención. Así, el clúster del melón en Rio Grande do Norte, Brasil, surgió de la transformación no planificada de un proyecto a gran escala de acajú de secano que no pudo concretarse debido a la sequía que afectó a la región entre 1979 y 1983. Las diversas circunstancias que convergieron hacia el desarrollo del clúster del melón fueron: las condiciones edafoclimáticas excelentes para su cultivo; el interés de muchos productores para el nuevo cultivo; la firma de varios contratos de exportación a raíz de la participación de la compañía que inició el cultivo, en una feria internacional en Inglaterra en 1982 y la selección, por parte de la cadena internacional de supermercados Ahold, de un grupo de productores del clúster para proveer sus supermercados en Brasil y a nivel mundial.

b) El liderazgo en la etapa inicial y los seguidores

En América Latina, el inicio de muchos clusters exitosos, maduros o simplemente notorios, se vincula a iniciativas de envergadura de empresas ya grandes, que decidieron invertir sus ahorros en actividades nuevas. Parece ser una de las diferencias con los clusters en otras latitudes, sobre todo en Europa, cuyos orígenes son más distantes y difíciles de rastrear, pero que al parecer nacieron de pequeñas empresas que encontraron una actividad nueva para un mercado local.¹¹

Sorprende la cantidad de veces que la expansión inicial de los clusters se relaciona con una ruptura de mercado, como la desaparición de un competidor importante por una crisis o una guerra; la interrupción de canales establecidos de comercialización; un cambio importante de política en cuanto al acceso a mercados, incluyendo la tasa de cambio; o

¹¹ Esto no quiere decir que, en América Latina, no haya clusters locales de pequeñas empresas orientadas al mercado local; al contrario, éstos abundan, pero no han mostrado gran capacidad de acumulación. Son los clusters que Altenburg y Meyer-Stamer (1999) llaman “clusters de sobrevivencia”.

algún evento fortuito. O sea, actividades nuevas surgen a partir del colapso de otras. Entre los ejemplos estudiados, están el caso de la piña en México, cuyo desarrollo estuvo fuertemente ligado a una peste que atacó las plantaciones en Hawai y a las dificultades de transporte durante la segunda Guerra Mundial, en un primer momento de auge, y a las relaciones de Estados Unidos con Cuba y el término de operaciones en Cuba por parte de varias empresas multinacionales, en el segundo momento de auge.

El inicio del clúster de la caña en el Valle del Cauca es otro caso típico. Es típico en el sentido de que respondió a un proceso de prueba y error en la búsqueda de un cultivo o producto que permitiera un crecimiento acelerado. En este continente de reciente inmigración, los promotores de estas búsquedas fueron (o son) en muchos casos extranjeros que se radicaron en América Latina, trajeron ideas, conocimiento de mercado y algún capital.

Varios de los clusters en América Latina relacionados con recursos naturales, desde el principio fueron orientados a la exportación. A menudo, siguieron con una fase de desarrollo de mercados domésticos e incluso locales para mitigar riesgos y absorber excedentes y productos que no tienen la calidad requerida. El caso de las frambuesas y del salmón son ejemplos en Chile. En el caso de la piña en México, se está frente al ejemplo contrario, en donde son las piñas que no tienen la calidad requerida por el mercado doméstico, las que se exportan. De hecho, la región cuenta también con muchos ejemplos de clusters que, desde sus inicios, se orientaron al mercado doméstico, entre otros: cuero y calzado, lácteos, manzana en Brasil, etc.

En muchos clusters, después del establecimiento del negocio medular por parte de empresas grandes, entran empresas pequeñas locales que tratan de imitar su éxito y aprovechar el aprendizaje inicial del pionero y su exploración del mercado que ya luce atractivo. A partir de la apertura, también hay muchos casos de empresas transnacionales que compran las empresas pioneras o compiten con ellas. Varias de las empresas pioneras quebraron bajo la presión de los segundos entrantes que lograron mejorar producción y comercialización.

La entrada de muchas pequeñas empresas en la etapa de crecimiento del clúster, a menudo fomentada por el obierno,¹² desarrolla una demanda previamente inexistente en segmentos de población de poca capacidad adquisitiva. Sin embargo, esta masificación de la producción puede generar una saturación del mercado y consiguiente baja de los precios. Hay varios ejemplos de ello en los proyectos agroindustriales. Otro tipo de potencial saturación de mercado –y de las tensiones que conlleva-, causado tanto por el mercado externo como el interno, lo muestran los estudios de caso ecoturísticos.

¹² Por ejemplo, el clúster de pequeños productores de manzana en la zona de São Joaquim, en Brasil que, desde 1970, se benefició de la Cooperación Internacional del Japón (JICA) en la investigación de fruta de clima templado, adaptada a las condiciones productivas locales. Paralelamente, el Estado de Santa Catarina otorgó asistencia técnica y créditos, incluyendo pagos mensuales por cuatro años, hasta la entrada en producción de las plantaciones.

En muchos casos, las pequeñas empresas se dirigen a (o terminan en) segmentos inferiores del mercado. Es el caso de la producción de frambuesas por pequeños productores en Chile, cuyo destino es esencialmente la congelación y los jugos, y no la exportación en fresco, que requiere de mayor calidad, mejor logística, mayor capacidad de aguantar fluctuaciones de precios, riesgos de rechazo y demora en los pagos. En cambio, los pequeños productores de manzana de São Joaquim, lograron mantenerse a la par con los productores más grandes en cuanto a la calidad de los frutos y en cuanto a su inserción en el mercado, tanto nacional, como internacional.

También hay algunos casos en que las inversiones originales resultaron sobredimensionadas y se produjo una crisis por sobreoferta (o de sobreexplotación en el caso de la pesca de la merluza). El clúster que se encuentra ya en una fase más proactiva puede desarrollar mecanismos para organizar el mercado, estabilizar la oferta y los precios, y puede lograr (o no) un proceso más ordenado de inversión a partir de una adecuada expectativa acerca del crecimiento futuro. Si bien, en el caso de la merluza, varias de las instituciones públicas parecen estar adecuadas para hacer frente a una fase más proactiva, otras no lo están y el sector privado tampoco. En el caso de los lácteos, la lectura fue, más bien, que hubo un “sobredimensionamiento tecnológico” en el sentido que se invirtió en tecnología cara y sofisticada frente a consumidores poco demandantes en calidad y no dispuestos –ni con capacidad adquisitiva- para pagar precios que discriminan por la calidad. El resultado fue una presión a la baja sobre los precios a los productores de leche.

c) La fase de expansión y la entrada de nuevos agentes

La fase de expansión acelerada conlleva desafíos muy distintos a la fase de génesis. Están los temas de: fuentes de financiamiento; formación de mano de obra especializada; creación de canales de comercialización masiva; establecimiento de normas y estándares; inversión para ampliar la infraestructura de transporte y logística; entre muchos otros. El respaldo público directo a la actividad en general, más que a las empresas pioneras en particular, es crítico en esta etapa.

Otra fase en la etapa de expansión, es cuando se invita a empresas extranjeras a hacer parte de *joint-ventures* u otras formas de participación e inversión mixta o, de frentón, a comprar empresas existentes o hacer inversiones nuevas. Nuevamente, surge a la mente el clúster del salmón en Chile; los clusters de los lácteos en Argentina, Brasil y Chile; también el del ecoturismo en Monteverde, aunque de manera distinta, pero con un efecto no menos importante sobre la conformación original de la actividad y de las interrelaciones entre los agentes y, especialmente visible en este caso, sobre las normas vigentes.

Una vez afianzadas en la actividad inicial, algunas empresas pioneras se orientan a los segmentos más atractivos en la cadena de valor, con frecuencia relacionados a las etapas de comercialización y elaboración de productos y servicios de mayor valor. Aquí el clúster se amplía con la inclusión de actividades “aguas-abajo” en la cadena de

producción. Algunas empresas incluso, dejan del todo la producción a otras empresas a través del “outsourcing” y transitan hacia servicios y sellos de calidad y marca.¹³

La instalación de proveedores especializados de bienes y servicios, a veces como *spin-off* de las empresas grandes por parte de empleados que inician su propio negocio y venden a su antiguo empleador también es típica en la etapa de expansión. En otras ocasiones, proveedores extranjeros se radican en las inmediaciones del clúster o tienen sus representantes allí. En otros casos aún, el clúster –aún si es importante para la economía local- no tiene las dimensiones o las condiciones requeridas para la instalación *in-situ* de proveedores de bienes y servicios. Un ejemplo de ello es la industria de explosivos para la minería que se encuentra en Lima, más o menos equidistante de los polos mineros del Norte y del Sur del Perú.

Los clusters del salmón en Chile, del azúcar en el Valle del Cauca en Colombia y de los lácteos en Uruguay muestran trayectorias completas hasta la fase de internacionalización. Sin embargo, los clasificamos como semi-maduros. El caso de los lácteos en Uruguay, por ejemplo, puede ser considerado como un clúster maduro porque exporta más del 50% de los quesos que produce y ganó premios internacionales por su calidad, y porque de a poco está transformándose en una industria más diversificada, abarcando a todos los alimentos envasados en Tetrapack. Por otro lado, merece sólo el calificativo de “semi-maduro” porque sus encadenamientos, tanto hacia atrás como hacia delante están relativamente poco desarrollados. Esto es especialmente cierto en cuanto a la agroindustria que depende de importaciones para la mayoría de sus insumos, excepto la leche. Además, Uruguay no es una potencia en cuanto a desarrollo –y menos aún exportación- de tecnología propia.

d) Las relaciones entre los agentes

Muchos clusters evolucionan de manera espontánea y se conforman gradualmente sobre largos períodos de tiempo, con acciones más conscientes –iniciativas de clúster- iniciándose sólo cuando las fundaciones ya están en su lugar. Los casos estudiados se conforman a esta descripción, algunos con iniciativas explícitas de clúster ya desde hace décadas, otros que están iniciándolas y otros todavía sin ellas.

En qué momento empieza una iniciativa de clúster? Muchos se desarrollan como respuesta de un individuo o grupo de individuos ante una crisis o a raíz del sentido de urgencia y de visión de cómo enfrentar una situación específica de algún individuo. El elemento gatillador también puede ser una acción de Gobierno o políticas orientadas a una región o un sector específico.

¹³ Nestlé podría ser un ejemplo a futuro para varias de sus líneas agroalimentarias. Reunión con ejecutivos de Nestlé en el marco del proyecto CEPAL/NET/03/088: “Políticas de desarrollo agrícola y estrategias de las empresas transnacionales agroalimentarias”, mediados de 2004.

Varios de los casos seleccionados han sido el objeto de políticas públicas explícitas de coordinación de redes verticales u horizontales, en especial dos de los tres que se clasificaron como “semi-maduros”, es decir los casos de los lácteos en Uruguay y de la caña de azúcar en el Valle del Cauca. Entre los que han sido objeto más bien de iniciativas privadas de clúster, está el del ecoturismo en Monte Verde en Costa Rica, aunque sin duda fue fuertemente ayudado por políticas marco entre otros para posicionar al país como país de “turismo ecológico”. Otro de los casos es el del ecoturismo en Bonito en Brasil, aunque fueron iniciativas bastante más modestas. Los demás han carecido de iniciativas de clúster o éstas no han tenido arraigo.

Algunas regiones muestran sólidas fuerzas motrices, emanando de un interés ampliamente compartido en la población o entre grupos influyentes para crear una “identidad regional”. Es el caso del Valle del Cauca, de Monteverde y, a nivel de país, de Uruguay en torno a la ganadería. Sus agentes se identifican con el clúster y entienden que los problemas de acción conjunta deben resolverse en el ámbito del clúster y, en la medida de lo posible, por iniciativa de los agentes mismos. Probablemente no sería fácil identificar más que algunos cientos de clusters de cierta complejidad y amplitud de trayectoria en la región en que es posible identificar y convocar a las personas que se autoidentifican como interesados (“*stakeholders*”) en él.

Todos los casos en dónde no ha habido iniciativas de clúster parecen requerir de acciones conjuntas (privado-privado, privado-público y también público-público) urgentes para seguir desarrollándose, no decaer o reencontrar una institucionalidad adecuada al estado de su desarrollo o a las situaciones cambiadas o cambiantes del mercado. En el caso de la piña en México, está claro que sin acciones conjuntas, la involución del sector seguirá – entre otros, porque se requiere de una floración coordinada para no coincidir todos en el momento de cosecha-. Lo que no está quizá tan claro es si, con acción conjunta, las condiciones son las adecuadas para retomar la senda de innovación, modernización, crecimiento y desarrollo, ya que las ventajas comparativas y competitivas no están comprobadas y que el éxito exportador de la piña -y de muchos otros productos- pasa también fuertemente por las decisiones de las empresas transnacionales respecto a dónde localizar su núcleo productor.

e) Cuando las condiciones mínimas faltan

El caso de la Minera Yanacocha se ha clasificado como un enclave en Cajamarca, Perú. Es una clara ilustración de la falta de posibilidades de arrastre cuando existe demasiada distancia entre las necesidades de una gran empresa moderna y las condiciones locales en cuanto a instituciones, infraestructura y agentes económicos adecuados para responder a éstas. Más que ningún otro estudio de caso, ilustra que la gradualidad -junto con el interés de la empresa por establecer relaciones con su entorno- es fundamental para que se desarrolle un clúster y no un enclave. De alguna manera, el caso del ecoturismo en Bonito se encontrará frente a un problema en esencia similar aunque en escala muy diferente, si se confirma la necesidad de dar el salto hacia un turismo más demandante a corto o mediano plazo. La falta de encadenamientos hacia atrás y adelante de la industria láctea en Uruguay, incluso para insumos, herramientas, maquinaria y subproductos

relativamente simples, es una muestra de la dificultad de establecer encadenamientos y de tener la masa crítica necesaria en muchos ámbitos (capital empresarial, humano, demanda), en especial en el caso de países pequeños.

Conclusiones

Tanto desde la teoría como desde los estudios de caso resalta la importancia de los tiempos de maduración y de las “distancias” –en el sentido de diferencias, brechas o heterogeneidades- tanto tecnológicas y productivas como económicas, sociales y culturales.

Los tiempos necesarios parecen ser largos -y las “distancias” no ayudan- tanto para la construcción del capital social y confianzas necesarios para llegar a la construcción de una visión compartida y a acciones conjuntas las que, a su vez, pueden llevar a que clusters –entendidos como meras aglomeraciones productivas- se conviertan en clusters virtuosos, con múltiples encadenamientos locales hacia atrás y adelante, progresando cada vez hacia segmentos más complejos en la cadena de valor, con fuertes sinergias internas e innovaciones y adaptaciones continuas.

Surge la pregunta si, para el desarrollo de un país o de una localidad específica, una gran inversión tipo enclave tiene sentido *per sé*, o si tiene más sentido que progresos quizá más lentos, pero más ampliamente difundidos en el aparato productivo (y social).

Bibliografía Citada

- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stramer (1999): “How to promote clusters: policy experiences from Latin America”, *World Development*, Septiembre.
- Bahamondes Parrao, Miguel (2001): “Evaluación y fortalecimiento del capital social campesino”, informe final, CEPAL/INDAP/IICA/PRODECOP, Santiago de Chile.
- Dini, Marco y Giovanni Stumpo (coordinadores): *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva – Estudios de caso en América Latina*, CEPAL/Siglo XXI.
- Dirven, Martine (2003): “Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión”, publicado en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Libro de la CEPAL N° 71, CEPAL/Michigan State University.
- Dirven, Martine (1993): “Integración y desintegración social rural”, Revista de la CEPAL N° 51, Santiago, Chile.
- Fondo Mink’a de Chorlavi (2003): “Estrategias de acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones rurales – Reflexiones a partir de experiencias en comunidades rurales”
- International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development (IKED) (2004): *The cluster policy whitebook*, versión preliminar en Internet, agosto (pp. 247).
- North, Douglass C. (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, D.F. en 1993.
- Ramos, Joseph (1998): “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”, Revista de la CEPAL N° 66, octubre, pp. 105-125.

CAPÍTULO 5.

LA INCLUSION DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES EN EL CLUSTER DEL AGUACATE EN LA REGION DE URUAPAN, MICHOACAN; MEXICO.

**Marx Aguirre Ochoa ⁽¹⁾
Rubén Medina Niño ⁽²⁾**

-
- (1) Secretaria de Desarrollo Agropecuario. Gobierno del Estado de Michoacán, México.
(2) Secretaria de Desarrollo Agropecuario. Gobierno del Estado de Michoacán, México.

Introducción.

La Región de Uruapan, Michoacán, México, ubicada al occidente de la Ciudad de México, aproximadamente a 446 kilómetros, ha desarrollado el cluster del aguacate (*persea americana* Miller), como elemento fundamental en el desarrollo regional, por la concurrencia de componentes sociales, tecnológicos, de mercado, etc. relacionados con indicadores de superficie establecida de huertos, empleos generados, valor de la producción, investigación y transferencia tecnológica, servicios financieros, organización y visiones compartidas de bienestar entre los sectores participantes, incluidos los productores y empresarios pequeños y medianos.

El aguacate representa uno de los cultivos frutícolas más importantes en México, alcanzando un valor de la producción anual estimada en 4,800 millones de pesos⁽¹⁾. Es uno de los productos que ha registrado un crecimiento espectacular en el mercado nacional e internacional, manteniendo una tendencia creciente de colocación en los diferentes mercados interno y externo.

Representa una fuente básica en la generación de empleos, generando 47 mil directos, 70 mil estacionales (equivalentes a 10.5 millones de jornales anuales) y 187 mil empleos indirectos permanentes en toda la cadena, hasta la comercialización⁽¹⁾.

México es el mayor país productor de aguacate en el mundo, con un volumen obtenido en el año 2002 de 905 mil toneladas, lo que equivale al 37% de la producción mundial⁽²⁾, y según datos de la Comisión Michoacana del Aguacate (COMA, 2005) el Estado de Michoacán tiene establecido el 83.9% de la superficie de aguacate nacional, equivalentes a 83,055 hectáreas, posicionándolo como el Estado líder; le siguen en orden de importancia Morelos con el 2.5%, Puebla y Nayarit con el 2.4% de la superficie establecida a nivel nacional⁽¹⁾.

En cuanto a la producción, se tiene registrado que el Estado de Michoacán participa con el 88.4%; el Estado de Morelos participa con 2%, Nayarit con el 1.8% y finalmente Puebla con el 1.3% del volumen que se produce anualmente, el cual está estimado en la actualidad en cerca de un millón de toneladas.

Los factores productivos, asociados a condiciones del medio ambiente, control de los aspectos fitosanitarios, factores sociales vinculados a los esquemas de organización y de inclusión de los pequeños productores y medianos mayoritarios en los procesos productivos, han sido determinantes para que el cluster del aguacate en Michoacán pueda concebirse como un sistema que está en etapa de crecimiento y consolidación.

Se parte del criterio que el desarrollo del cluster aguacatero, es resultado de una combinación de procesos de mercado y de la aplicación de políticas públicas para el

sector rural del Estado, en donde se combinan los incentivos de la demanda externa de los mercados crecientes, con el desarrollo de capacidades en el territorio a partir de políticas públicas adecuadamente planificadas, que han tenido como objetivo principal lograr una articulación concurrente entre los diferentes actores de la cadena, el sector productivo y el gubernamental.

A partir de ello se revisaron los efectos del desarrollo del cluster sobre el desarrollo regional y sus impactos sobre los indicadores de pobreza y de inclusión social, es decir, el exámen de la medida en que los productores más pequeños han participado en el acceso a las oportunidades y beneficios de este proceso de desarrollo territorial rural.

El análisis se basa en el enfoque de “Desarrollo Territorial Rural” propuesto por Schejtman y Berdegué, (2004), aplicado a la comprensión del desarrollo regional de Uruapan, para derivar propuestas orientadas a la aplicación del modelo en otras regiones de Michoacán y México, en especial en las regiones estancadas y deprimidas, con demandas urgentes en la utilización de experiencias con resultados reconocidos.

1. Antecedentes básicos sobre el “aguacate” y el cluster de Michoacán.

El cultivo del aguacate en Michoacán tiene su origen en los años 50's cuando se inició el establecimiento de plantaciones de este frutal, asociadas al cultivo del café en la región de Uruapán; posteriormente en los años 60's se introdujo la variedad Hass, proveniente de huertos de California, llegándose a establecer en estos años únicamente 15 mil hectáreas; en los años 70's se le brinda un fuerte impulso al establecimiento de huertos gracias a su gran adaptabilidad, registrando 23 mil hectáreas como superficie plantada; en los años 80's, dado su gran auge, se intensifican las plantaciones hasta ocupar 31 mil hectáreas, y por su alta rentabilidad se le denomina el “oro verde”, ya que los ingresos económicos estaban muy por arriba que cualquier otro cultivo, teniendo en la actualidad 83 mil hectáreas de plantaciones de aguacate.

Debido a la falta de planeación en el establecimiento del cultivo y a la sobreoferta de producto en el mercado interno, a principios de la década de los 90's se registra una fuerte crisis en los precios de mercado; llegando a estar por debajo de los costos de producción; según estimaciones de los propios productores, el precio en el mercado llegó hasta 2 pesos el kilogramo, en comparación con los costos de producción que oscilaban entre 2.5 y 3.5 pesos por kilogramo. Como causa fundamental de esta crisis fue que existían movilizaciones de fruto sin ningún control fitosanitario, consecuentemente, la calidad no estaba regulada y los consumidores reaccionaban en los mercados al no adquirir estos productos.

La fuerte crisis de rentabilidad en los años 90's, llevó a algunos productores líderes a organizarse con la única finalidad de implementar controles fitosanitarios, que les permitiera llegar a los mercados local y nacional con mejores condiciones de calidad. Es así que de éstos años a la fecha se crearon y fortalecieron diferentes organizaciones, algunas de ellas con un alto grado de especialización en los diferentes eslabones que

conforman a la cadena Agroalimentaria (viveristas, cortadores, productores, empacadores, exportadores e industriales).

El cumplimiento de las disposiciones fitosanitarias marcó el inicio de las exportaciones de aguacate a diferentes países, entre los que destacan: Francia, El Salvador, E.U.A, Japón y Canadá; siendo los beneficiarios directos de la apertura de éstos mercados los productores, empacadores y comercializadores. Así mismo de manera indirecta, se ha beneficiado todo el sector de proveeduría de bienes y servicios a la fruticultura y la población en general por la creación de más fuentes de empleo y la actividad comercial en general.

Sin duda, el inicio de la comercialización de aguacate de México en mercados internacionales ha contribuido a incentivar la producción con calidad, con adopción de buenas prácticas agrícolas y de manejo, representando los productores los grandes actores en estos procesos a través de sus estructuras de organización local.

El crecimiento de las exportaciones de aguacate de México al mundo, ha sido muy notorio durante los últimos diez años. Se ha estimado un incremento del 549%, ya que pasó de 33,916 toneladas exportadas en el año 1995 a 186,376 toneladas exportadas en el 2005. En el cuadro siguiente se muestran los destinos de exportación mundiales.

Es importante resaltar el gran potencial que se tiene para el mercado, ya que del total de la producción en el Estado, sólo se exporta el 22% de la producción.

En los últimos años, La producción mundial del aguacate ha alcanzado los 2.3 millones de toneladas. Los principales países productores de aguacate son: México (37%), Indonesia (9.9%), E.U.A. (7.7%), República Dominicana (6.7%), Brasil (4.7%), e Israel (3.7%). Otros países en los que se cultiva el fruto son Colombia, Perú, Chile, Zaire, Sudáfrica, España y Venezuela cuya producción conjunta, representa alrededor del 17%

Tres países concentran el 51% de las exportaciones mundiales de Aguacate. México es el primer exportador mundial con el 23% y participa con el 24% del valor de las exportaciones. Chile con el 18% de las exportaciones mundiales participa con el 28% del valor de estas exportaciones y en tercer lugar se encuentra Israel con un equivalente de producción de 10% del total mundial.⁽⁵⁾

Las exportaciones con destino a los E.U.A. han crecido en un 264% a partir del 2005, en comparación con el año inmediato anterior, derivado de la apertura comercial, en donde se eliminaron las restricciones de temporalidad y geografía en el territorio estadounidense.

En cuanto al valor de las exportaciones mexicanas de Aguacate para el año 2004 fue de casi 100 mil millones de pesos en productos frescos, 575 mil millones en productos procesados y 3,240 mil millones en el mercado nacional.

El aguacate ocupa el 8° lugar en importancia de la producción agrícola nacional, en términos de valor atrás del maíz, caña de azúcar, pasta, sorgo, frijol, tomate y alfalfa.

La inclusión mayoritaria de los productores pequeños y medianos ha permitido que gran parte de los procesos de sanidad e inocuidad, en cumplimiento de los programas de exportación con los diferentes países, estén en sus propias manos.

Existen amplias posibilidades de que las exportaciones mundiales se incrementen, sin embargo los productores están concientes que este crecimiento debe de ser ordenado, sin que se modifique el formato actual de movilización de la fruta a mercados internacionales, ya que este formato establece que los productores ya sean, pequeños, medianos o grandes, tienen el derecho a exportar 4 toneladas por hectárea; de esta manera se equilibran los beneficios de la exportación a todos los productores con huertos certificados para ese fin; es decir, aún los grandes productores no pueden saturar los mercados enviando mayores volúmenes a los que aprueban las organizaciones.

Para el Mercado de Exportación de E.U.A, se implementó como estrategia un sistema de “visores” que permite monitorear el comportamiento de los mercados, controlando de esta manera el volumen, calibres y precio en el mercado estadounidense.

El crecimiento del cluster del aguacate en México, ha generado un aumento en la producción en los últimos diez años, estimado en 40%, lo cual es resultado directo de dos factores fundamentales:

- 1.- El establecimiento de una mayor superficie de huertos, contando con 93,396 hectáreas de producción.
- 2.- El desarrollo de la investigación aplicada a través de mejores tecnologías, logrando de esta manera que exista una especialización productiva para el aguacate en la región.⁽²⁾

La especialización productiva ha sido determinante y gradual, ya que en la región existen empresas especializadas para la producción, como por ejemplo viveros de planta de aguacate, que han alcanzado en conjunto un promedio anual de 1.4 millones de plantas, así mismo se han conformado organizaciones privadas de asesoría de servicios profesionales por el orden de 460 técnicos y a la fecha existen 7 empresas de cosecha con capacidad para dar empleo permanente a más de 2,000 personas anualmente; además de varias organizaciones que promueven el desarrollo de cada sector económico de la cadena agroalimentaria.

A raíz de esfuerzos y trabajos coordinados de productores y Gobierno Federal y Estatal, en el 2005 se logró la apertura del mercado de exportación a los E.U.A., sin las restricciones de temporalidad y con la posibilidad de exportación en todos los estados de la Unión Americana, exceptuando California, Hawaii y Florida⁽¹⁾, por ser estos los Estados productores. Los retos que enfrenta el sector son muy, sobre todo considerando que los avances hasta hoy en día logrados han sido resultado de intensas negociaciones con los diferentes sectores privados y gubernamentales en ese país, así como la aplicación en México de medidas con un estricto control de los aspectos fitosanitarios en huertos, manejo post cosecha y visión empresarial, rigurosamente manejado en forma directa por las organizaciones productoras y exportadoras.

La inclusión de los productores, independientemente del tipo de propiedad de tenencia de la tierra, ejidal, comunal, etc. o de su extensión, ha sido el factor fundamental para la adopción de los aspectos normativos de producción y manejo poscosecha que regulan la comercialización. Es así que en el cuadro siguiente, se muestra la inclusión de productores en consolidar la oferta para su exportación a los E.U.A.

Parte de los efectos del desarrollo del cluster en la región es la disminución de los índices de marginalidad y pobreza mediante la creación de empleos, ya que en la actualidad existen 9 millones de jornales al año en las huertas ⁽⁵⁾; y por otro lado, se registran 6,700 empleados ⁽⁶⁾ que se ocupan en las 320 empacadoras establecidas en el Estado, de las cuales 19 mantienen el control de la exportación al mercado norteamericano, a través de planes de trabajo entre México y los E.U.A.

Por otra parte, la región objeto de estudio registra un índice de marginación de -1.16% que corresponde a un grado de marginación bajo, por lo que guarda condiciones relativamente mejores que el resto del Estado; por ejemplo el porcentaje de población analfabeta está por debajo de la media estatal, igualmente la población sin primaria completa de quince años o más, sólo el 1.7% de sus vivienda carecen de drenaje y servicios básicos exclusivos, cuando el promedio estatal fue de 11.4%, por mencionar algunos ejemplos. Esta situación probablemente es el resultado, junto a otros factores de la actividad aguacatera y refleja un aporte importante en materia de reducción a la pobreza en la entidad. ⁽⁴⁾

De acuerdo con Schejtman y Berdegue ⁽⁸⁾, y conforme a los elementos planteados para determinar las condiciones del desarrollo en la región de Uruapan, este territorio corresponde a una tipología de una región que ha avanzado en su transformación productiva y que ha logrado un desarrollo institucional, permitiendo grados razonables de concertación e inclusión social, estos elementos plantean impactos significativos en las estrategias de desarrollo rural y lucha contra la pobreza.

Los autores antes citados, han indicado que estos territorios son muy poco frecuentes en las zonas rurales de América Latina, y más aún cuando son procesos de transformación productiva tan rentables, con un ritmo de crecimiento acelerado y con alta participación de sectores comerciales nacionales y trasnacionales tan poderosos, como es el caso del aguacate. Lo común en procesos semejantes en otras regiones del país e incluso en muchos otros países, es que los productores pequeños sean excluidos o bien, sean incluidos de manera totalmente subordinada a los procesos productivos.

Los evidentes resultados del cluster aguacatero en el Estado de Michoacán, tienen que ver con el papel que desarrollan diversos agentes sociales, en especial los pequeños y medianos productores en la articulación del cluster, ya que son ellos los que desempeñan un rol importante en la definición y ejecución directa de las políticas públicas para la aplicación de controles de sanidad e inocuidad, organización productiva, promoción comercial, etc. De igual forma, el control que tienen en los procesos de adopción de buenas prácticas agrícolas y de manufactura. Gran parte del control en las certificaciones de los huertos y por ende de la regulación en los volúmenes de movilización del aguacate lo tiene el productor, clave en el acceso a los mercados nacional e internacional.

2. La inclusión de los pequeños agricultores en el “cluster”.

La tenencia de la tierra ha jugado un papel clave en el desarrollo de la cadena del aguacate ya que indistintamente del tipo de propiedad de la tierra que poseen los productores de aguacate, los procesos de organización han logrado incluir a toda la región; es decir, los pequeños productores no han perdido el control de la tierra, como ha sucedido en otras regiones del país e incluso en otros países en donde ha predominado una expansión frutícola de tipo capitalista. Como puede apreciarse en el cuadro 3, el 47.6% de la superficie establecida de aguacate está en posesión de ejidatarios y comuneros, lo cual constituye un estímulo a la organización, ya que existe una comunión de intereses desde las mismas Comunidades.

Existen diversas organizaciones en la cadena agroalimentaria del aguacate, desde las que agrupan a productores como, las Juntas Locales de Sanidad Vegetal (JLSV), la Comisión Michoacana del Aguacate, las Asociaciones Agrícolas Locales, Comité Sistema Producto, entre otras. Asimismo, las uniones de empacadores y comercializadores, viveristas, cortadores, prestadores de servicios, etc.

Para el caso de las organizaciones productoras, sus representantes, son los que fijan las condiciones de precio para los diferentes mercados con las empresas comercializadoras y exportadoras, es decir, se negocia en bloque, de manera que el comprador no acude a negociar de manera particular, sino que después de la negociación sólo se comunica la programación de los cortes de fruta y se programa el envío de las cuadrillas especializadas de corte a los huertos, estableciendo también las cuotas (fijas) que son para exportación y las cantidades (variables) que son para el mercado nacional. Este es un mecanismo de excelente negociación ya que los productores que son mayoría logran los acuerdos y los hacen de estricta obligatoriedad para todos, consecuentemente mantienen los niveles de inventario en los diferentes canales acordes con la demanda, de manera que los precios al productor no presentan variación negativa.

El control del producto movilizado por autorización de las JLSV, integrada por productores en su mayoría pequeños, es uno de los aspectos que les permite ser tomados en cuenta para la comercialización en los diferentes mercados.

El organismo cúpula del sector aguacatero, es la Asociación de Productores y Exportadores de Aguacate de Michoacán (APEAM), que representa los intereses de productores y empacadores exportadores certificados por la SAGARPA y USDA. Sus funciones consisten en posicionar el aguacate Hass mexicano en los mercados internacionales y fomentar la competitividad a través de fuertes campañas de promoción al consumo del aguacate. Cuentan con “visores” de mercado que verifican inventarios y monitorean precios y calidades del fruto, lo que les permite tener un control en los volúmenes de exportación.

Esta organización ha realizado un gran esfuerzo para implementar innovaciones en cuanto al mercadeo, publicidad, medidores publicitarios y tecnología.

Por otro lado, como parte importante del cluster, existen 320 empacadoras de aguacate para el mercado nacional y 62 para el mercado de exportación. Las principales organizaciones de empacadores son la Unión de Empacadores de Aguacate de Michoacán (UDECAM) y la Unión de Empacadores de Aguacate de Peribán (UEAP), la Unión de Productores y Empacadores y Exportadores de Aguacate de Michoacán (APEAM), ésta última está conformada por 2,780 productores de 10 municipios y 19 empacadoras certificadas para exportación a los E.U.A.

Una instancia de participación de todos los actores del cluster, en la que se analizan las estrategias a seguir para el fortalecimiento de la cadena agroalimentaria, constituida en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es el Sistema Producto Aguacate, conformada en 2004, como un espacio de interlocución de todos los agentes económicos de la cadena productiva y las diferentes instancias gubernamentales; plantea como objetivos principales planear y organizar la producción, promover el mejoramiento de la producción, productividad y rentabilidad del aguacate.

De igual manera se ha trabajado para consolidar una marca mexicana que distinga y garantice la calidad de los productos agrícolas mexicanos en los mercados internacionales, como el caso de “México Calidad Suprema”, la cual es una Asociación Civil, sin fines de lucro, formada e integrada por productores y empacadores comprometidos con la calidad, sanidad e inocuidad de los productos agroalimentarios y pesqueros mexicanos y en la que los productores de aguacate, se han distinguido por ser los primeros en obtener esta certificación internacional.

La integración de los productores de aguacate tiene como objetivo principal mantener el status a nivel mundial que ha alcanzado México, al ubicarse como el primer productor de aguacate, primer exportador y primer consumidor mundial (estimado en 10 kilogramos por persona por año); además de crear una cultura empresarial y con equilibrio rentable en cada uno de sus eslabones, con un mercado consolidado y en expansión de productos frescos y procesados, con calidad e inocuidad alimentaria y competitiva a nivel nacional y mundial.

3. Algunos elementos explicativos de la inclusión de los pequeños agricultores en el cluster del aguacate.

El documento trata de explicar ¿Por qué se generó una situación de transformación productiva con concentración e inclusión social?. Para fundamentar el planteamiento, se muestra como aporte principal, que este desarrollo productivo es motivado en primer término, por una crisis de mercado entre los años 1990 y 1995 en la cual, el precio del aguacate estaba por debajo de los costos de producción, adicionalmente a esto se sumaba una desintegración de la cadena tanto de productores como empacadores, resultado de una participación poco activa de los actores en la organización y en los procesos de diferenciación de calidad y control en los volúmenes de comercialización del aguacate, existiendo en ese momento una baja rentabilidad en el cultivo y como consecuencia una contracción fuerte en las actividades económicas complementarias, ligadas a la actividad agrícola.

La inclusión de los productores se explica por dos aspectos fundamentales: primero, es el hecho de que son ellos mismos los que entran en un proceso de diálogo con los demás actores de la cadena, con la fortaleza que les da el control de movilización física de la fruta, evitando que se rompa el control por algún productor que eventualmente pudiera negociar por separado (situación que no se da en la actualidad), y por otro lado, al hecho que hay una fuerte organización social, con liderazgos honestos y capaces, con procesos democráticos para la elección de los dirigentes de las diferentes organizaciones, con procesos transparentes de rendición de cuentas, de tal manera que se evita el caer en intereses controlados por comercializadores o exportadores

De esta manera, los productores de aguacate de la región, con apoyo del Gobierno Federal y del Estado de Michoacán, se ven en la necesidad de diversificar los mercados y abrir la vía de exportación, especialmente la de E.U.A., es así que surge la estrategia para implementar las Juntas Locales de Sanidad Vegetal (JLSV), en el marco de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y en el Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria, en materia de Sanidad Vegetal, en las cuales se establece que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), organizará a los productores, integrándolos en Comités Regionales y Juntas Locales de Sanidad Vegetal (JLSV).

Las JLSV, se implementan como organismos auxiliares en el desarrollo de campañas fitosanitarias, programas y/o acciones de sanidad vegetal, las cuales fueron promovidas por el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA, como una estrategia para abrir el mercado de exportación a E.U.A, coordinadas por un Comité Estatal de Sanidad Vegetal.

Esta estrategia consistía en transferir al productor la función pública de organizar y operar las Juntas y, a través de ellas, las políticas y campañas de sanidad vegetal. Esta decisión resultó clave para la inclusión de los productores en los procesos comerciales de exportación, puesto que les dio la potestad de controlar el desplazamiento de fruta entre los huertos y los empaques y puntos de comercialización y, por ende, sobre la comercialización del aguacate, a través de la facultad de las Juntas Locales de expedir permisos o guías sanitarias que son requeridas para transportar y exportar aguacate. A ello se unía la voluntad de los productores por cumplir los requisitos fitosanitarios para abrir el mercado de exportación y la imperiosa necesidad de buscar nuevos mercados para el aguacate.

También es importante destacar como factor de desarrollo, la presencia de liderazgos comprometidos con sus comunidades, con visión empresarial, siendo contundente para la organización y adopción de normas que regularan la producción, movilización y presentación del producto en los mercados.

En la actualidad, en Michoacán existen 16 JLSV y agrupan a los productores de aguacate de cada municipio. El personal técnico de los organismos auxiliares, junto con los productores, son los encargados de dar cumplimiento a las normas oficiales mexicanas, (NOM-066-FITO-1995)⁽⁹⁾, haciendo muestreos y emitiendo recomendaciones con relación a la presencia de plagas y enfermedades.

Esta norma es de carácter obligatorio, lo que llevó al productor a integrarse a estos organismos y asegurar la calidad del fruto en poscosecha y cumplir con los requisitos de sanidad, de no hacerlo así, el productor no cumpliría con los requisitos legales para la movilización de la fruta. En la actualidad están integrados más del 80% del total de los 13,900 ⁽¹¹⁾ productores de aguacate en el Estado en las JLSV.⁽¹⁰⁾

De igual manera, el desarrollo del cluster aguacatero no se hubiera dado en las condiciones de expansión y posicionamiento que hoy tiene sin la presencia de importantes empresas trasnacionales (CALAVO, MISSION, WEST PACK, FRESH DIRECTIONS y CHIQUITA), quienes ejercen un papel de equilibrio en el mercado, ya que movilizan casi el 80% de la producción de exportación para el mercado de E.U.A.

Las trasnacionales cuentan con el capital financiero y la capacidad de pago en plazos máximos de una semana al productor, lo que representa sin duda una motivación al productor para seguir abasteciendo y manteniendo los requisitos que se deben cumplir para la exportación y un importante desahogo de los volúmenes de producción, que permite equilibrar la oferta en el mercado interno. De la misma forma, cuentan con extensas redes de comercialización en todo el territorio norteamericano, lo que permite un proceso eficiente de manejo de la fruta de Michoacán.

Estas empresas trasnacionales jugaron un papel fundamental en la apertura del mercado de exportación, ya que son en su mayoría empresas de capital norteamericano y significaron de alguna manera una presión para la USDA, en la liberación de las exportaciones hacia E.U.A , al haberse instalado antes de la apertura comercial en 1997 y tomar gran parte del control de las exportaciones mexicanas.

Sin embargo, en contraparte, las trasnacionales representan una competencia dominante y desleal para las empaadoras nacionales, las cuales se encuentran en total desventaja, ya que no cuentan con suficiente respaldo financiero para soportar una capacidad de pago en iguales o mejores condiciones que tienen estas empresas. Inclusive existen beneficios fiscales que dan a las empresas norteamericanas la posibilidad de adquirir fruta sin la debida facturación de los productores, situación que no se permite con empresas y productores nacionales.

Es claro que el rápido avance y crecimiento de las empresas trasnacionales representan un riesgo inminente para imponer las condiciones de abastecimiento, controles de calidad, posicionamiento en los mercados y condiciones comerciales de compra-venta con los productores.

En la dinámica de la globalización, las empresas trasnacionales son un factor condicionante y de fuertes implicaciones para el sector rural, ya que su tendencia es de fortalecimiento en nuestro país, de tal forma que en los últimos años han empezado a asegurar su fuente de abastecimiento con la compra de huertos de aguacate, lo que les permitirá tener mayor control sobre los volúmenes de comercialización, debilitando o disminuyendo los flujos de abasto a las empaadoras nacionales, los cuales en algunos años se limitarán posiblemente a ser maquiladores de estas empresas.

Las situaciones antes descritas describen la necesidad de reglamentar y acotar la participación en nuestro país de las empresas extranjeras en el mercado del aguacate.

Los productores por su parte, ante esta situación se han organizado en asociaciones con la finalidad de regular los volúmenes de movilización de aguacate a los mercados internacionales a través de controles de corte y envío de la fruta, lo que mantiene por un lado una competencia obligada entre empacadoras que demandan fruta y generando por consecuencia una estabilidad en el precio en el mercado.

Podemos citar que esta región se caracteriza por la existencia de una relación armoniosa y justa en cuanto a la participación de los productores en la cadena de valor, ya que como se puede ver en el cuadro 3 los productores ejidatarios, que en promedio tienen una superficie de 6 hectáreas tienen la misma oportunidad de exportar su producto en comparación con un gran productor que tenga 500 hectáreas ⁽¹⁾, ya que existe un sistema de cuotas por hectárea para el mercado de exportación a los E.U.A.

De acuerdo con el censo de predios y productores de aguacate realizado por la Comisión Michoacana del Aguacate (COMA), en Michoacán el 92.4% de los productores tienen entre media hectárea y diez hectáreas cultivadas con aguacate; 3.5% posee entre 10.1 y 15 hectáreas; 1.5 por ciento entre 15.1 y 20 hectáreas y los demás, que equivalen menos de tres por ciento son productores de más de 20 hectáreas ⁽¹⁾.

Una característica particular en la región objeto de estudio es que el aguacate se desarrolla en condiciones agroecológicas muy apropiadas para este cultivo en la variedad Hass. Los microclimas que se tienen son variados y las condiciones de clima y suelo son excepcionales para el aguacate y permiten rendimientos promedio de 10 toneladas por hectárea y rendimientos máximos de 20 toneladas por hectárea, además de condiciones sobresalientes de calidad del producto.

Asociado a los factores anteriores, las variadas condiciones de altura a la que se encuentran establecidos los huertos de aguacate en Michoacán, hacen posible que en Michoacán se coseche aguacate durante todo el año y la capacidad de especulación en el corte, es decir, el productor puede mantener en el árbol la fruta hasta dos meses con madurez fisiológica sin que demerite su calidad, tiempo que emplea para buscar una mejor negociación comercial, lo cual se registra en sólo en este producto y a diferencia de otros productos agrícolas.

Como consecuencia de lo anterior, la economía en esta región se ha articulado competitivamente en un mercado dinámico, siendo un estímulo para todos los actores de la cadena y agentes gubernamentales de seguir impulsando estrategias y políticas para fortalecer el desarrollo territorial, en la búsqueda de más y mejores condiciones que representen un bienestar equilibrado en condiciones justas para esta región.

4. Participación de los Pequeños Productores en Funciones Claves del Cluster.

Podemos citar que el factor clave para el logro de la industria del aguacate en el Estado de Michoacán es que los productores tienen la facultad legal para movilizar la fruta de las

zonas o municipios liberados o de baja prevalencia de plagas de Interés cuarentenario. Es así que de los huertos a las empacadoras se emite una certificación (COPREF), documento legal sin el cual el empacador no puede comercializar la fruta en los mercados nacional o internacional. Este documento se expide por técnicos aprobados por el Gobierno Federal a través de la SAGARPA en la JLSV.

Estado	CESV	JLSV	Núm. Productores	Superficie (Ha.)
Michoacán	1	16	11,408	78,788
Morelos	1	1	1,033	1,364
Puebla	1	1	708	700
Estado de Méx.	1		273	851
Nayarit	1	1	778	1,997
TOTAL	5	19	14,192	83,188

Cuadro 5. Integración de productores en las JLSV.

En el cuadro anterior, puede apreciarse que el Estado de Michoacán mantiene un liderazgo en los temas de sanidad en los huertos de aguacate, al tener integrado a las Juntas Locales de Sanidad Vegetal a más del 80% de productores mediante el sistema de cartillas fitosanitarias.

Existen muchos beneficios para los productores; la organización les abre una amplia expectativa para lograr cada uno de sus objetivos como sector; sin embargo, en el terreno económico, ha sido de gran utilidad poder negociar en bloque, controlando y certificando desde las JLSV los volúmenes y la calidad que se moviliza a las diferentes empacadoras y de éstas a los mercados.

Se ha estimado que el promedio al productor por kilogramo de aguacate para exportación oscila entre 1 y 1.5 USD, mismo que representa aproximadamente al 25% del precio final que paga el consumidor en el mercado de los E.U.A. Este dato sirve como referencia para el pago de la fruta que se destina al mercado nacional, de ahí la importancia en las negociaciones que tienen los productores al momento de fijar las condiciones de compra – venta (volumen, calidad y precio).

5. Conclusiones.

Como conclusión podemos citar que el “cluster del aguacate” es un ejemplo de fuerte transformación y desarrollo productivo, con inclusión social en el Estado de Michoacán. Este desarrollo productivo ha sido incentivado por la demanda del mercado interno y externo.

Por otro lado, las políticas públicas, en especial la de sanidad vegetal, calidad y promoción de la organización para integrar a los diferentes sectores productivos del cluster han sido esenciales para que los productores hayan podido responder al incentivo del mercado.

Los logros alcanzados en el plano internacional son un indicador d que es posible y factible aprovechar para beneficio de los productores pequeños, las ventajas de la apertura comercial, siempre y cuando exista una correcta integración de los diferentes actores de la cadena y en los procesos de producción primaria, transformación y comercialización.

La experiencia del cluster del aguacate es factible de replicarse, con las excepciones que puede imponer, las condiciones específicas de los grados de organización productiva, concientización social de los sectores económicos y de las características de ubicación geográfica que determinan la rentabilidad de un producto, así como la coordinación para la aplicación de los diferentes programas gubernamentales.

Bibliografía citada:

- (1) Comisión Michoacana del Aguacate, 2005.
- (2) SAGARPA. 2005. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,
- (3) APROAM. 2005. Características de la región Aguacatera de Michoacán. <http://www.aproam.com>
- (4) Consejo Estatal de Población, Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000, INEGI:
- (5) Asociación de Productores y Empacadores de Aguacate del Estado de Michoacán (APEAM).
- (6) Unión de Empacadores y Comercializadores de Aguacate de Michoacán (UDECAM, 2006)
- (7) FAO – RLC Septiembre 2004, Alianzas para el Desarrollo Regional, Versión 1.
- (8) Schejtman, A. y Berdegue, J., 2004. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.
- (9) NOM – 066-FITO 1995, norma oficial mexicana en la que se establecen los requisitos y especificaciones fitosanitarias para la movilización de la fruta del aguacate para exportación y mercado nacional.
- (10) CONASIPRO. Comité Nacional del Sistema Producto Aguacate.
- (11) Censo Estatal de Productores de Aguacate en el Estado de Michoacán.

Capítulo 6

La modernización de la agricultura de soya en Paraguay

Oscar Torres Figueredo¹⁴

Eduardo Ernesto Filippi¹⁵

Desde la década de 1970, la incursión de brasileños determinó la formación de una nueva forma de territorialidad dentro del Paraguay oriental. La agricultura mecanizada de granos para exportación ha sido el motor socioeconómico de esta dinámica de transformación de paisajes y procesos productivos para la modernización de la agricultura, instauró el modelo agro-exportador y definió la formación del territorio *brasiguayo*. Con el devenir de la democracia en 1989, el Paraguay inició una serie de transformaciones socioeconómicas, pero todavía con fuerte tendencia hacia la agro-exportación, valorizando la producción en escala y con pocas medidas hacia la agricultura campesina. El modelo de desarrollo agrario y las relaciones entre los diferentes actores sociales ha permitido que en los últimos años se pueda observar transformaciones socioeconómicas y productivas, con efectos desiguales y contradictorios.

1 Introducción

Paraguay con 406.752 Km² y una población próxima a 5.500.000 de habitantes es uno de los países latinoamericanos donde gran parte de su base socioeconómica está ligada a la agricultura. Dividido en dos regiones naturales (Chaco y región oriental), determinado por la inexistencia de un acceso directo al mar, gran parte de la dinámica socioeconómica del país se realiza en la región oriental. Durante décadas, la producción agrícola se fundamentó en la agricultura migratoria de quemadas (producción simple de subsistencia). Este sistema agrario tradicional de policultura manual, complementando a la ganadería extensiva y la explotación forestal registró cambios a partir del gobierno de Alfredo Stroessner.

Durante este periodo (1954-1989) se estimuló la entrada de emigrantes para ocupar la parte este y sudeste de la región oriental. Los mismos, iniciaron la producción agrícola con la explotación maderera; luego deforestación y posterior instauración de una

¹⁴ Ingeniero Forestal (M Sc.) Profesor de la Universidad Nacional de Asunción (FCA-UNA), Paraguay. Actualmente Doctorando del *Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural* de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (PGDR-UFRGS). **Bolsista CAPES/CNPQ IEL Nacional Brasil.**
Dirección: Avenida Ipiranga 528/Apto. 214 Barrio Menino Deus, Porto Alegre (RS) Brasil CEP 90160-090. Teléfono (+55-51) 30244371. E mail ostorres28@yahoo.com

¹⁵ Economista, Profesor Doctor del PGDR-UFRGS), Brasil.
Dirección: Avenida João Pessoa 31, Centro Porto Alegre (RS) Brasil. CEP 90040-000. Teléfono (+55-51) 33163281. E-mail edu_292000@yahoo.com.br.

agricultura mecanizada con trigo y soja. Con eso se inició un modelo agro-exportador en Paraguay con fuerte estímulo del sector público y empresarial, pero relegando parcialmente esta forma de producción a los campesinos locales. A esta categoría social se determinó la producción en minifundios del algodón y tabaco para de esa forma entraron en los circuitos comerciales locales e internacionales (SÁNCHEZ, 1997; SOUCHAUD, 2002).

Aparte de la agricultura de exportación, el país fue beneficiado por la construcción de las hidroeléctricas Itaipú y Yasyretã (WEISSKOFF, 1992; ROJAS PAÉZ, 2001). Posteriormente, los bajos precios internacionales de algunos productos agropecuarios, la culminación de las obras hidroeléctricas así como situaciones sociopolíticas regionales e mundiales, determinaron una recesión económica sin precedentes (STRAUB, 1998; INSFRAN PELOZO, 2000).

La apertura de nuevos mercados mediante la integración del MERCOSUR en 1991 estimuló la producción agropecuaria, siendo la carne bovina y la soja los pilares comerciales (GINESTA *et al.*, 1999). Mismo con grandes deficiencias en inversiones sociales y de infraestructura, el Paraguay todavía está intentando emerger económicamente a través de la agricultura de exportación (MARIÓ; SILVA-LEANDER y CARTER, 2004; FAZIO, 2005).

Entre 1999 y 2001, en pleno auge de las exportaciones de la carne bovina, rebrotes de fiebre aftosa provocaron una crisis en este sector. Debido a los elevados precios internacionales, la agricultura empresarial de granos se expandió en estos últimos años hacia zonas tradicionales donde coexiste la agricultura familiar minifundista con grandes propiedades de producción pecuaria. Se formaron enclaves de agricultura empresarial, que en su gran mayoría son capitaneadas por productores brasileños, aumentando consecuentemente problemas socioambientales a escala regional.

Esta nueva forma de agricultura, fundamentada en la revolución verde (alta mecanización, genética y uso de agroquímicos) se presenta como dilema a la agricultura familiar y el medio ambiente. Se coloca dentro de la coyuntura agraria paraguaya y presenta diferentes matices por las consecuencias socioeconómicas e impactos ambientales, cuyos efectos todavía son parcialmente resueltos (FOGEL, 2005).

De acuerdo a estos antecedentes, la presente ponencia busca colocar en discusión aspectos relacionados con las transformaciones productivas que están ocurriendo en varias zonas de la región oriental de Paraguay mediante la agricultura brasileña, los actores sociales envueltos en este proceso y la realidad agraria de los últimos tiempos, con énfasis del encuentro entre la agricultura empresarial capitalizada y la producción campesina en crisis. Objetiva proyectar como interactúan los distintos actores sociales en este proceso, principalmente, las formas contestatarias de los grupos campesinos ante esta situación.

El trabajo incluye una introducción, breve caracterización del Paraguay, el gobierno de Stroessner, la formación del territorio *brasiguayo* con la moderna agricultura y la realidad agraria de los últimos años. Fue utilizado método histórico descriptivo, con literatura referencial complementada con experiencias empíricas del primer autor, demostrando una complejidad analítica como para llegar a conclusiones definidas.

Con este trabajo se pretende colocar en debate a nivel internacional la dinámica del territorio *brasiguayo* y las transformaciones que está provocando el movimiento de este territorio rural dentro del Paraguay oriental. De este modo, los autores apenas

intentan explicar algunos mecanismos que orientan y condicionan las actuales interrelaciones de la realidad agraria paraguaya.

2 Caracterizando el Paraguay...

El Paraguay, situado en el centro-sur de Sudamérica, posee dos regiones naturales diferenciadas por el río Paraguay: (1) hacia la margen derecha la región occidental o Chaco con 2.357.955 Km² (60% del país), con clima semiárido, lo que limita la producción agropecuaria y el establecimiento poblacional (UNA, 1991) A la margen izquierda (2) se localiza la región oriental con 159.827 Km², con clima sub tropical húmedo, con tierras originalmente cubiertas por bosques intercalados con campos naturales. En esta parte del país se desarrolla casi la totalidad la dinámica social y productiva (UNA, 1995).

Políticamente está dividido en 17 departamentos (Anexo 01), siendo su capital Asunción. En el Censo de 2002, registró una población de 5.163.198 personas, siendo que en el Chaco había 135.186 habitantes (2,6%), mientras que la Región Oriental poseía 5.044.320 habitantes (97,4% de la población). Existía 56,7 % de la población en áreas urbanas y 43,3 % en el área rural (PARAGUAY, 2005).

Mucho antes que los españoles llegasen a América, las comunidades Tupí-guaraní, ya practicaban una agricultura migratoria, situación aprovechada por los europeos para colonizar esta parte del territorio americano. En la época colonial, no hubo muchos acontecimientos importantes en el territorio paraguayo. Después de su independencia en 1811, el Dr. Gaspar Rodríguez de Francia (1816-1840) consolidó el nuevo Estado-Nación mediante la agricultura. En este periodo se determinó la nacionalización de todas las tierras y el aislamiento del país de toda interferencia extranjera (PAPPALARDO, 1995; JARA, 2004).

A partir de allí, la producción agrícola basada en la policultura manual familiar y realizada en pequeñas propiedades (concedidas por el Estado) constituyó el dinamizador de una economía tradicional. Este sistema continuó durante el gobierno de Carlos Antonio López (1840-1862) y su sucesor Francisco Solano López. En 1964 debido a diferentes motivos, el Paraguay sufrió una guerra genocida conocida como “Guerra Grande” o “Guerra de la Triple Alianza” (1864-1870), lo que definió parcialmente su territorio y la base socioeconómica. Se formaron grandes latifundios extranjeros (Anexo 02) y se consolidó una burguesía oligárquica de base agraria, produciendo inestabilidad política y una acentuada pobreza en el medio rural, arrastrando estos hechos hasta el presente (LAÍNO, 1989; SCHVARTZMAN, 1990).

La definición final del territorio paraguayo fue mediante la guerra con Bolivia por el Chaco (1932-1935). El clima de inestabilidad política continuó hasta 1954 cuando asumió como presidente del país el General Alfredo Stroessner. Durante este periodo contemporáneo acontecieron profundas transformaciones que son necesarias analizarlas para entender la situación actual.

3 El régimen Alfredo Stroessner (1954-1989)

Su gobierno se caracterizó por medidas que afectaron profundamente el contexto agrario y que se resumen en sus objetivos nacionales:

“[la] Paz social, bienestar de la población e integración territorial que para conseguirlos, se fundamentaron en las estrategias del incremento de las exportaciones, la agroindustria y la substitución de importaciones, definiendo al sector agropecuario y forestal como soportes fundamentales del desarrollo basado en el uso de los recursos naturales (significando el aumento de las tierras cultivadas en detrimento de las tierras con bosques) uso de las aguas, praderas e otros recursos” (PARAGUAY, 1985, p. 18; grifo de los autores).

Debido a la presión por tierras que ejercían las poblaciones aledañas a Asunción y como forma de integración territorial se creó en 1963 el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y se promulgó el Estatuto Agrario (PAPPALARDO, 1995; SOUCHAUD, 2002). Con estos dispositivos, que tenían como objetivo “transformar la estructura agraria del país”, se dio un proceso de migración interna colonizando varias zonas de la región oriental (Anexo 03) objetivando el desarrollo rural). Estas acciones devenían del programa norteamericano “Alianza para el progreso”, para contener ideas subversivas en el medio rural, tal como el comunismo (ZOOMERS y KLEINPENNING, 1990; HUESPE, 1995; PAREDES, 2002).

La reforma agraria¹⁶ de Stroessner tenía dos formatos: (1) ocupar las tierras de la cuenca del río Paraguay mediante asentamientos para productores familiares¹⁷ y (2) habilitar la frontera de la cuenca del río Paraná para la entrada de agricultores extranjeros. Para esto se promocionó la “*Marcha hacia el este*”, con la idea de ocupar espacios del territorio oriental.

Las tierras donde el IBR realizó los asentamientos, normalmente eran remanentes de tierras fiscales o estaban en áreas marginales a los latifundios ganaderos/forestales, presentaban suelos de baja aptitud agronómica y otros problemas (camino inadecuados, falta de asistencia técnica, créditos y comercialización).

Los principales cultivos comerciales de la agricultura familiar, además de los rubros de subsistencia, eran el algodón y el tabaco, que presentaron ventajas comparativas debido a los precios internacionales. Por causa de los sistemas de producción (agricultura de quemadas) sin ninguna medida de conservación de suelos y la caída de los precios locales e internacionales, determinaron la

¹⁶ Según FILLIPI (2005), la reforma agraria comporta tres concepciones: (1) la “clásica”, que es la distribución masiva de tierras, aquella implantada en los países centrales pos revolución francesa hasta la II Guerra mundial; (2) “colonización”, que es ocupación de tierras inexploradas con diversos objetivos como expansión de las actividades agrícolas y/u ocupación estratégicas de porciones “desiertas” (ejemplo, la Colonización del Amazonas) y la (3) de “implantación de asentamientos rurales”, inicialmente sobre tierras fiscales o desapropiadas; ésta última forma de ocupación generalmente se da en base a la actividad familiar.

¹⁷ En los asentamientos se distribuían lotes de 10 a 20 ha para cada familia, lo que no permitía una eficiente utilización de insumos modernos. Los beneficiarios podían pagar por sus lotes al IBR en un plazo de hasta 10 años. La concesión original se denominaba “derecheras” hasta la obtención de títulos definitivos. Para la implantación de los asentamientos, el IBR definió que las familias originarias de la zona de minifundios y suelos arenosos, que practicaban una agricultura de quemadas de policultivos y trabajo familiar deberían asentarse en la cuenca del río Paraguay, esto es, en ecosistemas semejantes a sus zonas originales. Se preconcebía que no eran aptos para desarrollar agricultura de escala en tierras con suelos arcillosos.

declinación de la productividad de las fincas y consecuentemente una crisis en este sector.

En la misma coyuntura, se menciona la industrialización y modernización agrícola del Brasil, que determinaron una acelerada urbanización y presión para expandir su frontera agropecuaria. El desarrollo territorial se fundamentó en la “*Conquista do oeste*” como forma de ocupar bastas regiones del país y hasta extender su excedente para asentarse en el este paraguayo (NETTO, 1991; MENEGOTTO, 2004).

La situación geopolítica de Brasil y Paraguay definió en la década de 1970 la entrada de agricultores brasileños, originarios de distintas migraciones internas (Anexo 04). Estos productores tenían como objetivos la modernización de la agricultura paraguaya, mediante un sistema de producción fundamentada en la revolución verde y su inserción comercial en mercados mundiales (GALEANO, 1990).

La poca presencia poblacional paraguaya en esos lugares determinó la inexistencia de formas contestatarias a la instalación y posterior avance brasileño. Además, existían estímulos (directos e indirectos) de la política agraria paraguaya para el establecimiento brasileño. La formación de un territorio rural, donde la mayoría de los actores sociales tienen vínculo con el Brasil pero en tierras paraguayas, originó lo que se denomina “territorio *brasiguayo*” (Anexo 05 y 06).

4 Dinámica del territorio *brasiguayo*¹⁸

SOUCHAUD (2002) estudiando la emigración brasileña en la parte oriental del Paraguay comenta que la elevada aptitud de los suelos, el apoyo directo del gobierno para concesión y compra de tierras, las agencias de crédito, distintos ministerios del gobierno de Paraguay y algunas políticas agrícolas del lado brasileño contribuyeron en la construcción y consolidación del territorio *brasiguayo*. Las construcciones del puente de la amistad sobre el río Paraná y la hidroeléctrica Itaipú también incidieron en este proceso. GRAZIANO (1998) menciona que en este periodo, el Brasil estimulaba la agricultura a través de los créditos subsidiados y la garantía de los precios mínimos, cuyos beneficios fueron aprovechados también por algunos productores del lado paraguayo.

Toda la cuenca del río Paraná (lado paraguayo) otrora estaba ocupada por extensos bosques. Los suelos arcillosos aliado a un adecuado padrón de lluvias determinaron desarrollar una agricultura del modo capitalista de producción. El

¹⁸ El término *brasiguayo* genéricamente significa los brasileños que viven en el Paraguay, que pertenece a distintas clases sociales e sectores de la economía. Fue creado en 1985 por un diputado brasileño en la ocasión de la vuelta al Brasil del primer grupo organizado de brasileños pobres que vivían de la agricultura, víctimas de 2 expulsiones simultáneas (en el Brasil y Paraguay) y que no tenían ni ciudadanía paraguaya ni brasileña. Debido a esta asociación a los sectores más marginales, muchos brasileños que viven en el Paraguay no le gusta ser llamados como ‘*brasiguayo*’: prefieren identificarse como brasileños y algunas veces como paraguayos. En el discurso de los grupos campesinos de Paraguay, los *brasiguayos* son los brasileños capitalizados e inversionistas de multinacionales que están “invadiendo el país”. (ALBUQUERQUE, 2005: 150). Para el presente trabajo se optó por el uso del concepto operativo *territorio brasiguayo*, dando a entender que la socioeconomía y base productiva es brasileña pero en territorio paraguayo.

sistema de producción comenzaba con la explotación forestal; luego deforestaban para realizar una agricultura de subsistencia (2 a 5 años) y dejar paulatinamente el terreno para ser mecanizado. Podría desmontarse con maquinarias (topadoras) para habilitar el terreno en menor tiempo. Una vez que las tierras estaban aptas para mecanización, el proceso anterior continuaba hacia otras áreas. La transformación de paisajes forestales para una agricultura empresarial mecanizada y con una visión capitalista de producción son los hechos más impactantes de este territorio rural.

En esta zona de colonización, el tamaño de las propiedades variaban entre 50 a 200 ha, por familia, dependiendo de su capital inicial. En estos espacios, empresas privadas brasileñas y el IBR condicionaban el acceso y tenencia de la tierra, cuya ocupación fue facilitada la confabulación entre autoridades e instituciones paraguayas y capitalistas brasileños.

SOUCHAUD (2005) y MENEGOTTO (2004) mencionan que la mayoría de los *brasiguayos* son agricultores oriundos de la región sur (*gaúchos* y *catarinenses*) y del sudeste brasileño¹⁹. El precio de las tierras que se pagaba en Paraguay era irrisorio comparado con el precio del Brasil: algunos agricultores vendían pocas extensiones de tierra y luego podía comprar propiedades de mediana extensión. Este grupo social consolidó una categoría de medianos productores denominados *granjeiros*, quienes fundamentaron la agricultura mecanizada con trigo y soja para exportación (BRUM, 1988; SOUCHAUD, 2002).

La agricultura implantada por los brasileños continuó sin inconvenientes, ya que beneficiaba al Paraguay en términos de divisas y le permitía al Brasil “alargar” su mercado, tanto de bienes industriales como agrícolas (SOUCHAUD, 2005). El apoyo de las autoridades paraguayas hacia los (modernos) agricultores era en detrimento de una gran masa poblacional campesina que todavía practicaba una agricultura subsistencia, que no tenía acceso a los medios de producción para modernizarse.

Acontecimientos como la recesión económica de la década de 1980, la culminación de Itaipú, la deuda externa de Paraguay y Brasil influyeron paulatinamente en el deterioro socioeconómico de ambos países. En términos políticos e institucionales, la apertura democrática influenció para que en 1989 fuese depuesto el régimen de Stroessner.

5 Periodo más reciente: democracia e integración

Después del cambio de gobierno en Paraguay, se iniciaron varios procesos tendientes a la recuperación de libertades públicas, organización y reivindicación social. Aparecieron actores sociales como los “Campesinos sin tierras”, que intentaban llamar la atención de la sociedad local en lo que se refiere al acceso y tenencia de la tierra. El MERCOSUR en 1991 presentó al país oportunidad de acceder a mercados más amplios. Solamente que las políticas agrarias estimulaban

¹⁹ En el inicio y posterior consolidación del territorio *brasiguayo*, se utilizaron mano de obra proveniente de regiones brasileñas proletarizadas como el nordeste (SOUCHAUD, 2005).

la producción derivadas de las grandes propiedades, relegando parcialmente la participación de la agricultura familiar a los mercados ampliados.

Las instituciones encargadas de la reforma agraria continuaron instalando asentamientos con lotes agrícolas cada vez menores (en media 7 ha) dentro de la cuenca del río Paraguay. La distribución de tierras era insuficiente ante la demanda de tierras y continuaban los mismos problemas anteriores relativos a asistencia técnica, créditos, infraestructuras e comercialización de los productos. En las colonias antiguas, la declinación de la productividad y los bajos precios de los rubros agrícolas comerciales determinaban que muchas familias optasen por migrar hacia nuevas zonas de colonización (uniéndose a los campesinos sin tierra) o yéndose en la periferia de las ciudades. Mismo que había presiones por tierras hacia el territorio *brasiguayo* no hubo variaciones en la estructura de la tenencia de tierras (NAGEL, 1999; RIQUELME, 2003).

Por otro lado, el sector ganadero elevaba su producción visando la exportación, aumentando el hato pecuario y transformando tierras forestales para implantar pasturas exóticas. La producción de granos también elevó su productividad y mismo con los bajos precios, fue compensada mediante aumento del área de producción y los rendimientos físicos (MALDONADO, 2004).

Entre 1999 y 2000 en pleno auge de las exportaciones de la carne bovina, el sector ganadero fue afectado por brotes de fiebre aftosa, que determinó el cierre de algunos mercados. Así mismo, el mercado de oleaginosas aumentó la demanda internacional debido a su uso en la alimentación animal y humana. Con esto, los precios internacionales de la soja incentivaron a elevar la producción a nivel regional y mundial (BRANDÃO, CASTRO DE REZENDE y MARQUES; 2005).

La región del MERCOSUR aparece como la zona de mayor producción de la soja (USDA, 2004 *apud* MALDONADO, 2004). En la zafra agrícola 2003/2004, la producción de la soja constituyó el cultivo con mayor competitividad de la agricultura paraguaya, alcanzando 1.550.000 ha y una producción de 4.518.015 de toneladas (CAPECO, 2004). Además, respondió al 90% de las exportaciones agrícolas, con un desempeño de 516,959 millones de US\$ FOB (Ver anexo 07). Esto confirma lo que SOUCHAUD (2001: 20) decía de que la soja “*est également à la base de la profonde réorganisation géographique que connaît le Paraguay*”.

6 Realidad agraria de los últimos años...

La demanda internacional por la soja determinó que las zonas tradicionales de producción (Alto Paraná, Itaipúa y Canindeyú) iniciaran un movimiento hacia regiones no tradicionales de su producción (Anexo 06). Esa dinámica definió nuevas formas de relaciones sociales e impactos ambientales. Esto generalmente es dirigido por empresarios brasileños y/o descendientes *brasiguayos* instalados antaño en la parte este del Paraguay. La gran mayoría de los insumos utilizados en la producción son oriundos del Brasil, (por vía legal o de contrabando) así como gran parte de la mano de obra utilizada (SCIACIOLI, 2004).

Desde el punto de vista macroeconómico, el crecimiento del área cultivada de la soja genera beneficios como la entrada de divisas, necesaria para el pago de la deuda externa. Además, coloca al Paraguay entre los grandes productores de la citada oleaginosa a nivel mundial. Sin embargo, el movimiento de capitales del

lucro generado de la producción, en muchos casos, escapa del control del Estado, ya que es destinado al Brasil²⁰.

La expansión reciente de la sojicultura brasileña avanza hacia zonas ocupadas tradicionalmente por la ganadería y la agricultura familiar. Este último sector, ante la situación de descapitalización y déficit de financiamiento (baja inversión en infraestructura social) que le apremian, normalmente no encuentran alternativa que la de vender sus propiedades a los productores de soja, mismo que eso no se permita en términos legales. Esta situación, a pesar de los intentos de los gobiernos democráticos (1989 en adelante) de proporcionar condiciones adecuadas a este sector tropieza con faltas de recursos o asignaciones desorganizadas.

Mismo con la elaboración de un nuevo Estatuto agrario (2002), la transformación del IBR para el INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra) en 2004 y los esfuerzos de los gremios CAP (Coordinadora Agrícola del Paraguay) y la CAPECO (Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas) éstos últimos agrupando a los agricultores empresariales, poco se ha avanzado en el tema de resolver el conflicto emergente de la expansión de la soja con la agricultura familiar en crisis.

El aumento de la producción de soja en zonas próximas a asentamientos humanos y cursos de agua ha generado roces entre los productores de soja y los campesinos, quienes sostienen que la agricultura empresarial trajo consigo el aumento del uso indiscriminado de productos químicos. Alegan que el uso de sofisticadas máquinas y equipos está perjudicando la salud de la población aledaña a los cultivos, destruyendo el ambiente contaminando los cursos de agua y disminuyendo empleos agrícolas²¹. La problemática ambiental aumentó con la introducción de la soja transgénica, por el uso del glifosato como medio de control de malezas.

Los campesinos ante esta situación están reaccionando en forma cada vez más combativa liderados por sus organizaciones, las que tomaron como bandera de lucha “*la defensa del territorio tradicionalmente rural*” que está siendo modificado por el avance de la agricultura empresarial. Las formas contestatarias a la modernización agrícola por parte de los campesinos son invasiones a propiedades, quemando campos de soja o cerrando rutas. Con eso se crea un ambiente hostil que ya se ha cobrado vidas, policías heridos y peligrosos frentes de batalla, situación incomoda para el desarrollo normal de las actividades rurales.

La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), mediante el grupo *Frente Nacional de Lucha por la Vida y la Soberanía*, estimulan acciones que tengan como objetivos “conquistar la tierra para construir la reforma agraria y defender la cultura, la soberanía y el territorio en contra de la expulsión de la comunidades campesinas e indígenas por parte del modelo agro-exportador. Cuestionan la complicidad de las instituciones nacionales con los intereses de los brasileños y *brasiguayos* en “proteger” el

²⁰ Debido a que la soja se exportar *in natura* no paga impuestos directos, lo que condiciona el movimiento de capitales de inversión del lado brasileño hacia el Paraguay.

²¹ Este tipo de problemática también ocurre en el centro oeste brasileño, tal como mencionan MENDONÇA, M. *et. al.* (2002).

movimiento de esos territorios rurales sin medidas o efectos benéficos a la socioeconomía local.

7 Algunas consideraciones para repensar la cuestión...

Después de realizar un análisis parcial sobre el tema de la modernización de la agricultura y la dinámica *brasiguaya* en Paraguay, se colocan algunas consideraciones parciales sobre la temática que envuelve transformaciones productivas.

Para avanzar las discusiones sobre movimientos de territorios rurales y en especial sobre los temas referentes al Desarrollo Territorial Rural, se debería observar el tema desde diferentes ángulos. Uno de ellos se dirige hacia el desarrollo de una solución del conflicto desatado por la expansión de la sojicultura brasileña y su encuentro con la Agricultura Familiar paraguaya. Sería necesario definir estrategias de desarrollo de los territorios, que comprendan las formas de agricultura, tanto empresarial como de cuño familiar para disminuir las tensiones sociales en el área rural. El punto de partida para definir las estrategias podría ser un análisis más detallado de la situación actual de cada forma de agricultura en las zonas afectadas intentando evaluar el potencial actual y futuro.

Se debería atacar fuertemente el problema de fondo que es el problema del acceso y distribución de la tierra mediante un catastro de las propiedades y la recuperación de tierras públicas excedentes y que están en manos de terratenientes. Seguidamente, es necesario realizar el Ordenamiento Territorial y Ambiental para la planificación del uso de la tierra en función a los grupos sociales y su capacidad productiva.

La estructura institucional de Paraguay todavía no puede equilibrar el juego de intereses que cada sector social reivindica. Las políticas públicas son débiles o inoportunas para influenciar sobre las tendencias y transformaciones generadas por la reciente expansión de la moderna agricultura de granos. Con eso, no se observa una incidencia positiva sobre los procesos de transformación productiva de los territorios rurales, de tal forma que modifiquen las condiciones socioeconómicas, en este caso el territorio rural de los agricultores paraguayos en crisis.

Se debería definir condiciones adecuadas a los movimientos sociales y otros actores del desarrollo territorial como para suscitar una transformación productiva que vise mejorar los ingresos de los grupos más pobres y marginados. También, identificar necesidades y oportunidades de colaboración entre todos los sectores productivos del espacio rural. Esto desembocaría en acciones y políticas imparciales en concordancia con los actores de la sociedad civil para conciliar un Desarrollo Territorial Rural equitativo. Para esto, se podría utilizar capital humano y financiero de los países envueltos en la problemática (Brasil y Paraguay) como forma de integración dentro del MERCOSUR.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALBUQUERQUE, J.L.C. (2005). Campesinos paraguayos y “*brasiguayos*” en la frontera este del Paraguay. In FOGEL, R e RIQUELME, M. Enclave sojero merma de soberanía y pobreza. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios. p. 149-181.

BRANDÃO, A.; CASTRO DE REZENDE, G.; MARQUES, R. (2005). Crescimento agrícola no período 1999-2004, explosão da área plantada com soja e meio ambiente no Brasil. Brasília: IPEA Texto para Discussão, nº 1.062 (Disponible en www.ipea.br, acceso 20-04-2005).

BRUM, A.J. (1988). Modernização da agricultura: trigo e soja. Petrópolis: Vozes.

Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas-CAPECO (2004). Asunción: CAPECO. (Disponible en www.capeco.org.py, acceso 20-09-2005).

COUTURIER J.; PERNIN, C. (1999). Diagnostic agraire de la "Compania de Tobatingua", Village de Quiindy, Paraguay. Roma: FAO (Disponible en <http://www.fao.org/sd>, acceso 21-05-2004).

FAZIO, M.V. (2005). Monitoring Socio-Economic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay: PARAGUAY. Banco Mundial: Texto para discusión. (Disponible en www.bancomundial.org, acceso 31-07-2005)

FILLIPI, E. (2005). Reforma agrária: experiências internacionais de reordenamento agrário e a evolução da questão da terra no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS.

FOGEL, R. (2005). Efectos socioambientales del enclave sojero. In _____ y RIQUELME, M. Enclave sojero merma de soberanía y pobreza. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios. p. 35-112.

GALEANO, L. (1990). Modernización agraria, diferenciación campesina y escenarios políticos. In _____ Procesos agrarios y democracia en Paraguay y América Latina. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. p. 19-42.

GINESTA, J. *et. al.* (1999). El Mercosur y su contexto regional e internacional. Porto Alegre: Editora UFRGS.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1998). A nova dinâmica da agricultura brasileira. São Paulo: Unicamp, 2ª. ed.

HUESPE, H. (1995). Diagnostico del sector forestal paraguayo. Asunción: MAG-GTZ.

INSFRAN PELOZO, J.A. (2000). El Sector Financiero Paraguayo. Evaluando 10 Años de Transición (Liberalización y Crisis). Asunción: Banco Central del Paraguay. (Disponible en <http://www.bcp.gov.py/gee/investman/iclh.htm>, acceso 22-11-2004).

JARA, F.A. (2004). Paraguay: ciclos adversos y cultura política. Asunción: Servilibro.

LAÍÑO, D. (1989). Paraguay: de la independencia a la dependencia (Historia del saqueo inglés en el Paraguay de la posguerra). Asunción: Intercontinental, 2ª. ed.

MALDONADO, L. (2004). La producción de soja en el Paraguay. Informe final dentro del proyecto de Formulación de Estrategias y Políticas de Apoyo a la Agricultura Familiar campesina. Asunción: MAG.

- MARIÓ E.G.; SILVA-LEANDER, A.; CARTER, M. (2004). Paraguay: Temas de desarrollo social para el alivio de la pobreza – Análisis Social del País. Banco Mundial, Documento de trabajo N° 4/04. (Disponible en www.bancomundial.org.ar, acceso 31-07-2005.)
- MASI, F.; PENNER, R. DIETZE, R. (2000). Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo económico del Paraguay. Asunción: Banco Central del Paraguay. (Disponible en www.bcp.gov.py/gee, acceso 20-10-2004).
- MENDONÇA, M. *et. al.* (2002). A modernização da agricultura e os impactos sobre o trabalho. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, n° 119 (44). [ISSN: 1138-9788]. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-44.htm> acceso 12-11-2005).
- MENEGOTTO, R. (2004). Migrações e fronteiras: os imigrantes brasileiros no Paraguai e a redefinição de fronteiras. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- NAGEL, B.Y. (1999). “Unleashing the Fury”: The Cultural Discourse of Rural Violence and Land Rights in Paraguay. *Society for Comparative Study of Society and History*, 41 N° 1, p. 148-181.
- NETO, A.B. (1991). Brasiguaios: trajetórias migratórias e luta pela terra. Dissertação Mestre em Sociologia Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- PAPPALARDO, C. (1995). Estrategias y políticas de desarrollo rural. Asunción: El Lector. (Tomo I).
- PAREDES, R. (2002). Lucha de clases en el Paraguay (1989-2002). Asunción: AGR.
- PARAGUAY, Secretaria Técnica de Planificación-STP (1985). Perfil ambiental del Paraguay. Asunción: STP.
- PARAGUAY (2005). Atlas de desarrollo humano Paraguay 2005. Fernando de la Mora (Par.): DGEEC, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Universidad Nacional de Asunción. (Formato digital versión 1.0).
- RIQUELME, Q. (2003). Los campesinos sin tierras en Paraguay: conflictos agrarios y movimiento campesino. Buenos Aires: CLACSO (Colección Becas de Investigación).
- ROJAS PAÉZ, B.D. (2001). Itaipú y crecimiento económico de Paraguay. Disertación Magíster en Economía, Universidad de Tucumán, Tucumán (Argentina).
- SÁNCHEZ, B. (1997). Políticas agrarias y desarrollo: Paraguay 1954-1994. Asunción: Amambay.
- SCHVATZMAN, M. (1990). Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política-Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- SCIACIOLI, A. (2004). A presença incomoda dos brasiguaios. (Disponible en www.tierramerica.org, acceso 14-07-2005).
- SOUCHAUD, S. (2001). Nouveaux espaces en Amérique du Sud: la frontière paraguay-brésiliense. Paris, Mappemonde Vol. 61 N° 1. p. 19-23.
- SOUCHAUD, S. (2002). Pionniers brésiliens au Paraguay. Paris: Karthala.
- SOUCHAUD, S. (2005). Dinámica de la agricultura de exportación paraguaya y el complejo de la soja: una organización del territorio al estilo brasileño. In FOGEL, R. y RIQUELME, M. Enclave sojero merma de soberanía y pobreza. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, p. 15-34.

STRAUB, S. (1998). Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financiera. Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 65, agosto p. 119-121.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN-UNA (1991). Vegetación y uso de la tierra de la región occidental o Chaco. Asunción: Facultad de Ciencias Agrarias.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN-UNA (1995). Atlas ambiental de la región oriental del Paraguay. Asunción: UNA 1995 (Vol. 2).

WEISSKOFF, R. (1992). Income distribution and economic change in Paraguay 1972-88. The Review of income and wealth, Serie 38, N° 2, p. 165-183, jun..

ZOOMERS, E.B.; KLEINPENNING J.M.P. (1990). Colonización interna y desarrollo rural: el caso de Paraguay. Revista Geográfica I.P.G.H., N° 112, México, p. 109-125.

Capítulo 7.

Desarrollo y territorios forestales.

Para Comprender los Impactos de la Descentralización en los “Pobres Bosque-Dependientes”, de América Latina²²

Anne M. Larson,²³ Pablo Pacheco,²⁴ Fabiano Toni,²⁵ Mario Vallejo,²⁶

Presentación.

Basándose en los resultados de la investigación realizada en Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras y Nicaragua durante 2005, el presente documento analiza en el contexto de la gestión forestal la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos dependientes del bosque. A pesar de los beneficios teóricos discutidos, en la práctica la descentralización forestal puede resultar en impactos negativos que afectan a los pueblos dependientes del bosque, aunque poco se entiende de los cauces específicos mediante los cuales dicha descentralización toca a las fuentes de ingresos y bienestar familiares. Se plantea aquí un modelo conceptual funcional dentro de un marco modificado de sustentabilidad económica aplicado para el análisis de estas relaciones. La investigación demuestra que los beneficios directos a favor del bienestar familiar, tal como el mejoramiento del acceso al capital natural (los bosques), provienen más frecuentemente de otras políticas fuera del propio entorno de la descentralización forestal con el aumento del grado de vulnerabilidad, cuando esa descentralización no se combina con las políticas sociales que enfrentan a la falta de equidad estructural. Se aplica el concepto del capital político para facilitar la comprensión de otras facetas de gobernabilidad en relación con la descentralización. Dado que las políticas que dicen relación con los bosques y con aquellas políticas que deben enfrentar a la inequidad estructural conforman

²² Presentación realizada en el Seminario Internacional sobre Territorios Rurales en Movimiento Santiago de Chile, 23 al 26 de abril, 2006. Traducción del inglés de Richard Dodge H., San Antonio de Chacao. wunyelfe@yahoo.es

²³ Investigadora Asociada, Center for International Forestry Research. alarson@turbonett.com

²⁴ Científico, Center for International Forestry Research. p.pacheco@cgiar.org

²⁵ Investigador Asociado, Center for International Forestry Research. ftoni@uol.com.br

²⁶ Consultor. m.vallejo@usa.net

frecuentemente obstáculos para la participación plena de los pueblos dependientes del bosque (ej.: límites al acceso al capital financiero, físico y humano), la posibilidad de acercarse a los parlamentarios y a otros agentes, quienes crean las políticas, podría resultar fundamental para la superación de esas barreras. Sin embargo, esto implica la necesidad de garantías dentro del esquema de la descentralización que aseguren la responsabilidad social de los gobiernos locales, entes que deben contar con la autoridad y la capacidad para tomar decisiones relevantes con el objeto de fomentar resultados positivos de bienestar social. También se ha confirmado mediante la investigación que las demandas de las organizaciones locales y los movimientos sociales han sido importantes para con todos los logros en el mejoramiento de la accesibilidad a bienes.

Introducción²⁷

Las estructuras y los procesos descentralizadores son de fundamental importancia en el fomento del desarrollo rural territorial. En los años recientes se ha generado un notable cuerpo de conocimiento con respecto a la descentralización de la gestión forestal internacional (Colfer y Capistrano 2005, Ferroukhi 2003, Ribot 2002, Ribot y Larson 2005). Sin embargo, es menester realizar más investigación con el objeto de entender mejor cómo la descentralización influye en la gobernabilidad forestal y, especialmente, en cómo se impactan los niveles de ingresos y el bienestar de las personas quienes dependen del bosque. Este artículo es un esfuerzo preliminar en ese sentido. La investigación que respalda al presente documento consideró como premisa la proyección de que una de las metas principales de la descentralización de las responsabilidades, y la autoridad para tomar decisiones con respecto a los recursos, debería ser el mejoramiento del bienestar y los ingresos de aquellos pobres quienes utilizan el bosque a la vez que se realizan aportes para con la manutención de los bienes y servicios forestales. El artículo esta fundado en la investigación hecha en Bolivia (Pacheco 2006), la cuenca del Río Amazonas en Brasil (Toni 2006), Honduras (Vallejo y Guillén 2006), Guatemala (Larson y Barrios 2006) y Nicaragua (Larson 2006).

Este documento esta organizado en cuatro secciones, incluida esta introducción. La siguiente sección comprende un repaso de lo publicado que apunta a la relación entre la descentralización, la gobernabilidad y la economía familiar, y se plantea el modelo conceptual. La tercera sección analiza los resultados de cinco estudios de casos con respecto a las barreras enfrentadas por los grupos sociales dependientes del bosque en sus esfuerzos para acceder a los recursos forestales y los beneficios, tratándose el papel de la descentralización en aumentar o superar dichos obstáculos. Sigue una breve conclusión.

2. La Descentralización: Teoría y Práctica

La descentralización se refiere comúnmente a la transferencia de poderes de un gobierno central a las instancias de niveles menores dentro de la jerarquía político-administrativa y

²⁷ La investigación que fundamenta este documento se realizó con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo en Ottawa, Canadá, y el Centro de Investigación Forestal Internacional en Bogor, Indonesia.

territorial (Agrawal y Ribot 1999, Manor 1999). Aunque la definición no hace referencia a la *manera* mediante la cual se realiza la transferencia de poder, implica un proceso vertical desde arriba. Pero, por lo menos en parte, la participación y la democracia son procesos iniciados en la base. Actividades de fomento del desarrollo que efectivamente disminuyan la pobreza mediante las estrategias relacionadas con la economía familiar (Ellis 2000) y el empoderamiento (Chambers 1997), parten de un proceso cuya orientación es desde la base. De modo similar, la gobernabilidad no se limita al gobierno ni al entorno formal de la toma de decisiones sino se refiere a las vías o pasos tomados en el ejercicio del poder y la autoridad en un entorno específico o localidad, tomando en cuenta las relaciones entre las autoridades e instituciones tanto formales como informales (Newell 2000, Oyono 2005).

Aún en la presencia de un gobierno central fuerte con una clara política vertical de descentralización (desde arriba), lo que se implemente realmente y los resultantes cambios institucionales y de gobernabilidad dependen de un proceso de doble vía. Así se define aquí la descentralización como un conjunto de arreglos institucionales entre las instancias del sector público y los protagonistas sociales, quienes emergen de un proceso más amplio con dos dimensiones principales: 1) medidas tomadas desde arriba con el objeto de traspasar responsabilidades – políticas, administrativas y/o financieras – a los niveles inferiores del gobierno, y 2) la apertura paulatina de espacios de participación desde abajo, instigadas por las acciones de los movimientos sociales y los gobiernos locales que desafían a la manera tradicional (centralizada) de la toma de decisiones relacionadas con la política pública (Larson y otros, 2006). Según esta perspectiva, la descentralización no es meramente un quehacer administrativo que involucra el traspaso de funciones sino es un evento político que conduce a una redistribución de poderes en distintos niveles de gobierno, y entre ellos y la sociedad civil. Queremos decir que no es sólo una política sino también un proceso que se vincula por vías importantes con la construcción de “territorio” en el proceso del desarrollo territorial rural.

A pesar de un volumen limitado de investigación en terreno que busca directamente la comprensión de la relación entre la descentralización, la gobernabilidad y la economía familiar o local, su existencia esta apoyada por una gama de publicaciones que incluye el tema del desarrollo local (Dillinger 1994, Litvack y otros 1998, Phelps y Holm-Nielsen 2000), el tema de la ciudadanía (Marshall 1963, Roberts 1995), y la polycultura o los derechos de los pueblos indígenas (Plant 2002). En este documento hacemos referencias a varias orientaciones importantes que dicen relación con la “vitalidad” o la economía familiar, ésta interpretada como

“... los bienes (naturales, físicos, humanos, financieros y el capital social), las actividades, y la accesibilidad a éstos (mediante las relaciones institucionales y sociales) que en su conjunto definan la calidad de vida lograda por el individuo o familia” (Ellis 2000: 10).

La orientación de una economía vital sustentable (*sustainable livelihoods approach*, *SLA*) apareció a fines de la década 1990 y se constituye sobre la base de una serie de principios – que el desarrollo debe concentrarse en las personas, debe ser sensible y participativo, implementarse en múltiples niveles, conducirse en un contexto de la asociatividad, ser sustentable y dinámico (Carney 2002) – y sobre la idea de que una variedad de

capacidades, más los antes mencionados bienes, pueden facilitar la superación de la pobreza por los mismos interesados como objetivo en su lucha contra la vulnerabilidad (Carney 2002, Scoones 1998).

Después de varios años de experiencia de implementar la orientación SLA han surgido quejas con respecto a la pérdida de enfoque en los asuntos institucionales y la falta de incluir plenamente las cuestiones del poder en el marco operacional. La situación ha motivado a algunas personas para proponer la adición del capital político a ecuación original de los cinco factores elementales de bienes (Baumann 2000). El capital político se refiere a la medida en la cual las personas tienen derechos, están concientes de ellos y son capaces de hacer planteamientos o presentar demandas basadas en ellos (Pasteur y Shankland 2002). Éste agrega un elemento dinámico al concepto del poder y a las relaciones con las instituciones locales, y se utiliza en el presente documento con el objeto de incorporar efectivamente la importancia de la accesibilidad real a las autoridades locales en el contexto de la descentralización.

Actualmente la preocupación por el poder y los derechos ha conducido a la elaboración de una orientación basada en los derechos en relación a los asuntos de la economía familiar o local; una orientación ligada a las ideas de ciudadanía y el empoderamiento de los pobres con objeto de fomentar su participación en la toma de decisiones (Carney 2002). Estas orientaciones basadas en los derechos de los ciudadanos están fundadas en parte en los cambios legales que especifican con mayor claridad los derechos a recursos y así dan una nítida base legal para negociaciones (Scoones y Wolmer 2003). También se incluye “un mayor grado de responsabilidad y transparencia de parte de los estados y los protagonistas internacionales, un énfasis mayor en el empoderamiento, la participación y la equidad y la preocupación por los grupos vulnerables” (Tsikata 2005). Da la impresión que dicha orientación estuviera enfocada directamente en las desigualdades estructurales que caracterizan comúnmente el acceso a los recursos en América Latina.

Tratando el tema del desarrollo territorial rural (DTR), Schejtman y Berdegú (2004) afirman que las transformaciones, institucionales y productivas, son elementos centrales para con la efectiva disminución de la pobreza lograda gracias a las estrategias de desarrollo y deben considerarse necesariamente como factores integrales. Los autores reclaman que dejar de incluir el elemento de la transformación institucional sólo resulta en cambios económicos que benefician a los afortunados. De acuerdo a su modelo, el estado – especialmente el gobierno local – es un protagonista primordial en el fomento de espacios para la negociación de “reglas de cooperación y redes de compromiso cívico” (Evans 2000, citado en Schejtman y Berdegú 2004) dentro de la obra “sinergia Estado-sociedad” como agente catalítico pro desarrollo. También pueden ser necesarios los movimientos sociales, o la acción colectiva, como agentes catalíticos.

Si no existiera un vínculo claro y efectivo entre la gobernabilidad y la economía familiar o local, ¿qué papel juega en esta relación la descentralización? Varios autores de las orientaciones mencionadas se refieren a la posible importancia de la descentralización, precisamente como un modo de gobernabilidad que podría potenciar el empoderamiento local y el proceso de establecer políticas con respecto

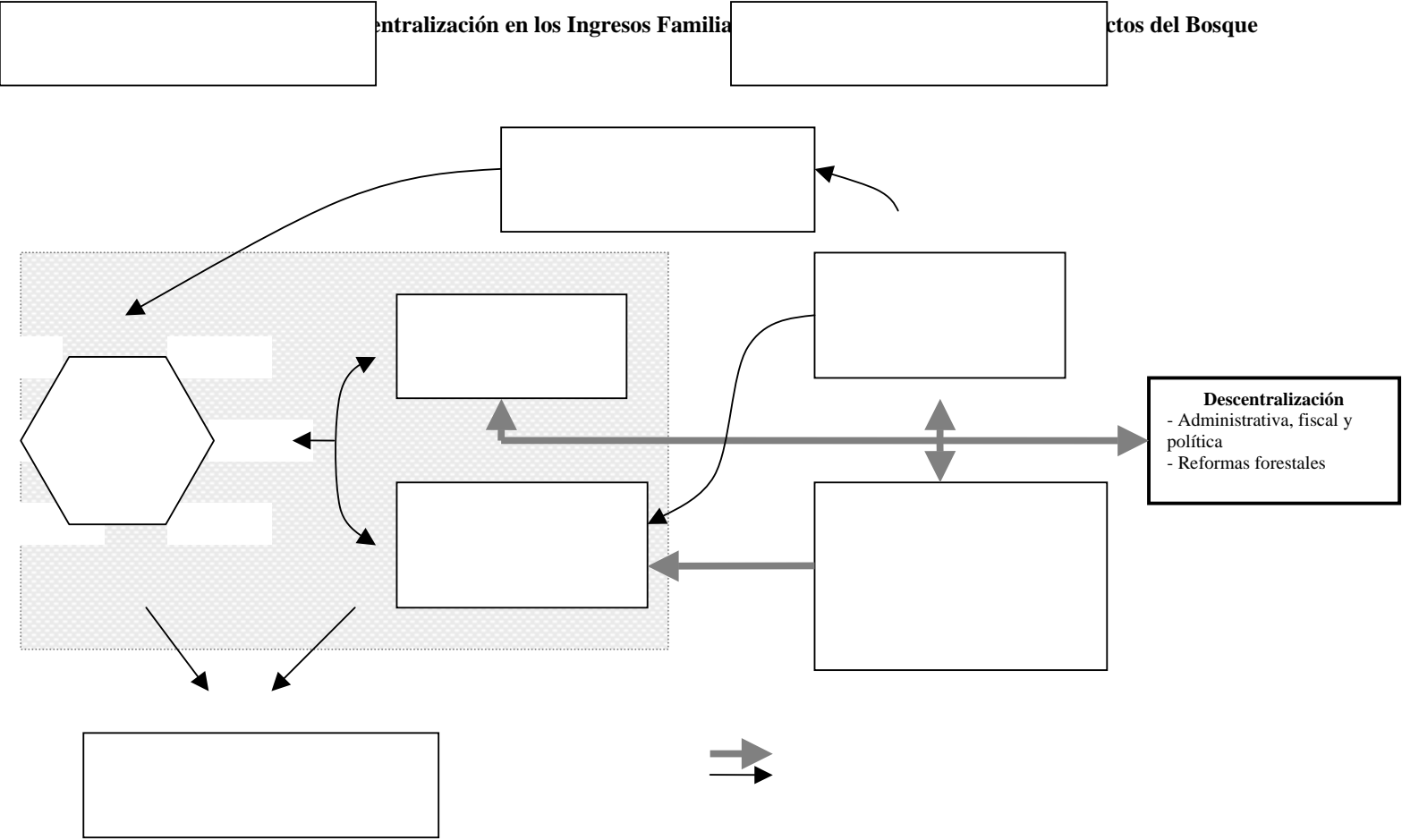
al desarrollo y/o el uso de los recursos naturales. Desafortunadamente y a menudo la implementación de la descentralización no resulta así.

Algunos autores han estudiado la relación entre la descentralización y las estrategias de reducción de la pobreza, para entender mejor las condiciones que rigen donde los gobiernos municipales realizan esfuerzos exitosos a favor de los pobres (Bird y Rodríguez 1999, Blair 2000, Crook y Manor 1998, Crook y Sverrisson 2001, Fox 2002). Los resultados más importantes para el presente documento dicen relación con el hecho que las experiencias exitosas surgen donde un gobierno central estaba comprometido con las políticas a favor de los pobres y tenía la voluntad de empeñarse con las elites locales para garantizar la implementación de las políticas (Crook y Sverrisson 2001), y en aquellas situaciones caracterizadas por un alto nivel de capital social (Fox 2002).

Lo estudiado por Scoones y Wolmer (2003) con respecto a las políticas neoliberales que promueven el “crecimiento a favor de los pobres” y la descentralización como se ha implementado en la práctica, concluyó que éstas “podrían afectar de manera negativa a la economía familiar”. En cambio, los autores proponen una orientación basada en los derechos para confrontar esta temática (cita anterior) y una descentralización “real” que efectivamente distribuya “el poder real y los recursos reales” a nivel local (SLSA 2003). Una de las conclusiones centrales es que la redistribución de los bienes es una condición previa para el éxito de los esfuerzos a favor del desarrollo rural, sean cuáles fueren los marcos políticos aplicados, aunque un marco institucional descentralizado tiende a aportar más al éxito.

Una revisión de alrededor de dos docenas de estudios en terreno, indicó que las políticas de descentralización resultaron en impactos sociales positivos cuando abarcaron el empoderamiento de los habitantes locales, especialmente en el sector forestal, y que los resultados fueron negativos cuando las políticas intentaron aumentar el control del gobierno sobre ellos, o cuando fallaron en tratar las preocupaciones por la falta de equidad, o cuando aquellas instancias que recibieron poder o autoridad no eran directamente responsables a la base (Larson 2004). Dichos estudios demuestran también la importancia que los recursos forestales representan para las economías familiares (ver también Dubois 2003, Sunderlin y otros 2005).

Figura N° 1



El modelo conceptual brevemente presentado aquí (Figura 1) está conformado por algunas percepciones expresadas en estas publicaciones junto con los resultados de las investigaciones presentadas, en parte, a continuación. En nuestro planteamiento, tanto la política como el proceso de la descentralización - con sus elementos administrativos, financieros y políticos, además de aquellos que son específicos al sector forestal – influye y es afectado por otras políticas del sector público, por las demandas de los movimientos sociales y por la creciente autoridad de los gobiernos. En las instituciones locales relacionadas con la gestión forestal y los mecanismos que dan acceso a los bienes forestales se sienten los impactos más directos de la descentralización mediante el aumento de la autoridad de los gobiernos locales, el papel más activo que ellos juegan en la ocupación de los bosques y los reglamentos asociados, y en los mecanismos que permitan la participación social y la transparente responsabilidad de esas instituciones. Sin embargo, otras políticas públicas que no dependen de los gobiernos locales también afectan directamente a la gobernabilidad forestal como, por ejemplo, la entrega de títulos de tierras a grupos comunitarios.

El cuadro se refiere a la gobernabilidad y accesibilidad, reflejándose los mecanismos institucionales mediante los cuales se obtienen los bienes que aportan a la economía familiar o local según, también, las influencias de las demandas y las acciones de las organizaciones y movimientos locales. De cierto modo, es en el escenario central donde se define el balance del poder. Como veremos a continuación, el acceso a los bienes que aseguren el bienestar puede impactar de una manera negativa, acompañado por un aumento de la vulnerabilidad, si las políticas de descentralización aumentan el poder de las autoridades municipales sin un elemento equilibrante de derechos seguros a la tenencia de la tierra u otros derechos,

Estas políticas, instituciones y procesos (PIP) afectan el acceso a los seis bienes de capital relevantes para los ingresos y bienestar basados en el bosque. Los mercados están incluidos con los PIP dado que ellos causan impactos en los bosques y el manejo forestal así como en los productos agrícolas cultivados por los protagonistas dependientes del entorno bosque (productos que pueden competir con el bosque o reducir la presión sobre éste). Los dos cuadros “Organizaciones / Movimientos Sociales” e “Instituciones de Gobernabilidad Forestal” están ubicados entre las secciones “Medios de Vida” y “Políticas, Instituciones y Procesos” porque representan elementos pertenecientes a ambas y siendo los procesos básicos locales responsables por los cambios en el grado de accesibilidad a las seis clases de bienes o la parte “activa” en un esquema que, de otro modo, es fundamentalmente una estructura analítica para la identificación de bienes de capital (Baumann 2000). Sin embargo, es importante notar que por detrás del diagrama que muestra las organizaciones, las instituciones de gobernabilidad y el hexágono de capital está puesto un cuadro que representa las estructuras de poder, indicando las desigualdades fijas que influyen en estos otros factores e insinuando que hay problemas más profundos que aquellos sujetos a resolución mediante los procesos comunes de la negociación o las modificaciones en la gobernabilidad.

3. Los grupos dependientes del bosque, la descentralización y los medios de vida

Los grupos sociales dependientes del entorno forestal enfrentan múltiples obstáculos en relación a su acceso al bosque y al manejo del recurso. Dado que la descentralización afecta las relaciones de la gobernabilidad, se producen impactos directos e indirectos en algunos de los obstáculos aunque los impactos en otras áreas,

como los mercados, pueden ser mínimos. En esta sección se tratan algunos obstáculos comunes que se enfrentan con la accesibilidad, enfocándose primero en el capital natural (la tierra y los bosques) y en seguida se mencionan otros tipos de bienes relevantes a la obtención de resultados de los bosques. Sigue una discusión del papel de la descentralización.

El capital natural: el acceso a la tierra y el bosque

Claramente, la ocupación de la tierra es uno de los problemas centrales o una variable que afecta a los grupos sociales pobres y rurales. Existen problemas relacionados con la distribución de la tierra, la entrega de títulos de dominio, la coincidencia de reclamos por un mismo predio, etcétera, en todos los países estudiados, pero, los temas específicos de ocupación o los conflictos particulares relevantes a la gestión forestal y los grupos dependientes del bosque son distintos en cada nación.

Generalmente los derechos de propiedad influyen en el acceso a los bosques y a la seguridad de tal acceso. Aunque actualmente en todos los países los propietarios de un terreno son los dueños también del bosque presente en sus tierras, de acuerdo a la legislación forestal en Honduras es ilegal entregar títulos de dominio por los bosques.²⁸ Por lo tanto la gran mayoría de los bosques en esa nación son propiedad de los gobiernos nacional y municipales con el resultado de que los grupos comunitarios, los campesinos pobres y aún algunos pueblos indígenas (aunque por ley ellos deben recibir títulos), están obligados a negociar el acceso a los recursos forestales con estos dueños estatales, frecuentemente en competencia con las empresas madereras.

El problema central de la ocupación de la tierra en Guatemala es el grado extremo de desigualdad en las condiciones de propiedad de la tierra que surge de las políticas históricas anti-indígenas. Dicha historia, la guerra reciente en el país y la persistente discriminación – con la falta de capacidad de enfrentar las raíces de la desigualdad – moldean el contexto socio-económico y político, y así influyen en las políticas relativas a los recursos naturales y las reacciones que ellas motivan. Como en los demás países, la gestión forestal enfatiza un aumento del control sobre la tala del bosque para la producción maderera, pero en Guatemala también se ha hecho un esfuerzo importante para controlar el consumo doméstico de la leña. Dichos controles se combinan con el temor entre los pueblos indígenas guatemaltecos que podrían perder sus tierras y con una actitud cultural que rechaza la extracción industrial de la madera, lo que es poco comprensible por los tecnócratas y los profesionales del sector forestal. Relaciones sesgadas en la ocupación de la tierra y la característica general de los minifundios entre los pobres rurales aumentan enormemente la dificultad que enfrentan los indígenas, y otros pobres en el campo, para participar en el programa nacional de promoción de la reforestación debido a las exigencias en los tamaños prediales.

Las concesiones forestales comunitarias entregadas en Petén son una excepción notable a esa norma. Ahí son veintidos comunidades que tienen acceso legal a más de 450.000 hectáreas de bosques. Se entregaron las concesiones por vía administrativa en el sector ambiental y no por el instituto forestal, dado que se maneja la región como área protegida. La resolución fue posible debido a las presiones ejercidas conjuntamente desde la base y el sector ambientalista-conservacionista en un momento histórico cuando las comunidades daban la impresión de ser “el mal menor” comparadas con las empresas madereras (Gómez y Méndez 2004).

²⁸ Sin embargo y en contraste la legislación agraria permite la entrega de títulos de dominio.

En Nicaragua el estado es dueño de pocas tierras forestales fuera de las áreas protegidas y los problemas principales en torno a la ocupación de la tierra incluyen la falta de títulos inscritos (aunque actualmente se reconocen los antecedentes de menor importe legal para tramitar los permisos de extracción de madera), además de los reclamos coincidentes por un mismo predio y la invasión de las áreas protegidas. El problema más notable para los grupos dependientes del bosque es, probablemente, la invasión de las tierras de los pueblos indígenas, normalmente forestales, por campesinos colonos. Aunque a veces los grupos indígenas tienen títulos de dominio históricos o títulos entregados por la reforma agraria para partes de o todas sus tierras, la entrega de títulos en los territorios indígenas es central en las luchas a favor de los derechos de pueblos indígenas en Nicaragua, visto como un elemento importante del proceso de proteger sus fronteras de la invasión. Una nueva legislación a favor de las tierras comunes fue aprobada en el 2002, gracias a la presión desde la base, especialmente de parte de una comunidad indígena, que acusó al gobierno en el Tribunal Inter-Americano de Derechos Humanos, por haber otorgado una concesión de extracción de madera en su territorio sin haber seguido los procedimientos legales establecidos. La nueva legislación fue aprobada después de que el tribunal ordenó al gobierno nicaragüense proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras en esa nación, apoyado por una presión marcada de parte del Banco Mundial para que el gobierno cumpliera el dictamen.

En la región amazónica de Brasil, la falta de claridad con respecto a la tenencia de la tierra ha sido un conductor principal de la deforestación y la extracción ilegal de madera. Los reclamos basados en falsos títulos de dominio representan una estrategia aplicada comúnmente por las empresas madereras y ganaderas con objeto de aumentar sus tierras. Aparte de sus impactos ambientales, la usurpación de tierras en gran escala también genera, o aumenta, el conflicto entre estos actores y los pequeños propietarios. Tales conflictos han sido especialmente notables en años recientes en las zonas ricas de caoba en el centro del estado de Pará y a lo largo de la carretera BR163. La usurpación de tierras y los conflictos están íntimamente relacionados con la construcción o pavimentación de caminos en Brasil (ver Margulis 2004), como en este caso, debido a la esperanza de rápidos aumentos en los valores de los bienes raíces y el más fácil acceso a los recursos naturales. Sin embargo, como el caso de Petén en Guatemala, Brasil también muestra excepciones. La más importante para los grupos dependientes del bosque es la creación de reservas para la extracción, resultado logrado principalmente por el movimiento social de los recolectores de caucho.

Comparado con los demás países, Bolivia presenta un contraste porque se están enfrentando las demandas relacionadas con la tenencia de la tierra mediante un programa nacional de saneamiento de títulos, con el objeto de formalizar los derechos de todos los propietarios, incluyendo los territorios indígenas, las comunidades y los predios individuales de cualquier tamaño. Aunque la gran mayoría de las tierras que esperan títulos de dominio están todavía en el proceso de saneamiento (la identificación de los deslindes, la resolución de las reivindicaciones en competencia entre sí, etc.), unas veinte millones de hectáreas han sido reclamadas por los pueblos indígenas, 2,8 millones por pequeños colonos y dos millones por comunidades de extracción agrícola. Además, se han entregado concesiones por 5,3 millones de hectáreas de tierras forestales públicas a las empresas madereras, 2,4 millones a pequeños y medianos empresarios forestales, 2,5 millones de hectáreas para la extracción de productos no-maderables, a la vez que se resguardan 14,5 millones de hectáreas para áreas protegidas.

El acceso a otros bienes

Las antes mencionadas dificultades relacionadas con la ocupación de la tierra representan algunos de los temas centrales en la definición del acceso a los recursos forestales para los grupos marginales. Al final, el derecho legal de acceso a dichos recursos comprende el primer paso del actuar sobre ese derecho y de la efectiva adquisición del recurso o de sus beneficios. Pero aún la garantía de tenencia o mediante la entrega de títulos de dominio o basándose en una concesión asegurada, los grupos sociales dependientes del bosque no pueden acceder necesariamente a los beneficios de los recursos forestales (ver Ribot y Peluso 2002). Los problemas más comunes encontrados incluyen el acceso al crédito (capital financiero), a la información con respecto a los mercados y a los mismos mercados, incluyendo la tecnología, la infraestructura caminera y de transporte (capital físico) y la capacitación en los procesos productivos (capital humano), y acceso a la burocracia del estado (capital político).

Ningún país ofrece líneas de apoyo para capital de inversión ni crédito para los grupos dependientes del bosque con la excepción de proyectos ocasionales o vía alguna ONG. Tal como las empresas madereras, los micro- y pequeños empresarios forestales deben financiar al principio el costo del plan de manejo y los impuestos específicos que afectan a la extracción de madera. Dichas exigencias empujan frecuentemente a estos protagonistas hacia los sistemas informales de crédito y/o relaciones de dependencia con las empresas forestales grandes o con los intermediarios comerciales quienes serán sus futuros clientes. También se requiere capital para el mejoramiento tecnológico, para inversiones en aserraderos o para otros equipos que aumentarían el valor agregado local.

Debido en parte a estas relaciones de dependencia, a la dificultad de agregar valor local y a la falta de capacidad de negociación, los grupos dependientes de los bosques en todos los países se quejaron de la falta de información y acceso al mercado. En Honduras, los mercados para la madera, la resina y otros productos forestales son controlados por los monopolios nacionales que fijan precios bajos. En un caso en Nicaragua, la intervención de una ONG internacional resultó en el aumento neto de cuatrocientos por ciento del precio de venta (de la producción) de una comunidad. El acceso al mercado también tiene que ver con otros problemas como el aislamiento y la falta de infraestructura caminera, especialmente en las zonas fronterizas más remotas. En algunas zonas como la costa este de Nicaragua, la extracción de madera sólo puede realizarse durante unos tres meses del año debido a las lluvias.

Comúnmente, la burocracia forestal, especialmente donde su descentralización es mínima, requiere gastos adicionales y sencillamente el tiempo para realizar viajes, a menudo varias veces, a la oficina indicada para efectuar los trámites necesarios. Y, aún donde la autoridad forestal mantiene oficinas para facilitar las solicitudes de los pequeños empresarios comunitarios – como en Honduras –, estos grupos se encuentran coartados por la burocracia.

El papel de la descentralización

Basándose en el modelo propuesto en este trabajo, la descentralización influye en las instancias locales de gobernabilidad mediante la transformación del papel de los

gobiernos municipales. La teoría propone que “acercarse el gobierno a la gente” (Banco Mundial 1997) resultaría en impactos positivos, pero la evidencia muestra que los beneficios positivos de las actividades forestales, en relación a la economía familiar, sólo se manifiestan cuando se acompañan el aumento de la autoridad municipal con otras políticas importantes.

Las políticas que dicen relación con la tenencia de la tierra, la entrega de títulos de dominio, y la apertura del acceso al bosque no conforman elementos comunes de las políticas de descentralización forestal, pero está claro que ellas causan impactos directos importantes en el mejoramiento del acceso al capital natural de los bosques. Los programas de entrega de títulos de dominio han otorgado a las comunidades indígenas, y a otras, el derecho legal a los predios ocupados a veces por generaciones. Aunque los resultados económicos no fueron directos e inmediatos, hay resultados visibles en términos de empoderamiento y seguridad de ocupación, y, en algunos casos, los cambios conllevan beneficios económicos mediante el aumento de la fuerza que tienen las comunidades locales para negociar con las empresas forestales. Además, estos grupos ya no tienen que preocuparse por el pago de multas por operaciones ilegales ni tienen que estar pendientes de la posible decisión del gobierno central que podría vender sus bosques al entregarlos en concesión a una empresa forestal. Los derechos de dominio les dan el derecho legal para decidir si desean explotar el bosque o no y pueden excluir a los afuerinos de sus tierras.

Donde se entregó el control de la gestión de los bosques municipales a los gobiernos municipales, como en Honduras, los miembros de la comunidad que habitan los ejidos, y quienes extraen productos forestales, deben negociar con la municipalidad correspondiente para sus derechos de acceso en vez del gobierno central. Es probable que estos grupos, como clientes del Programa Especial Forestal del instituto forestal y frecuentemente miembros de organizaciones nacionales, tuvieran una mayor capacidad de negociación con la autoridad forestal nacional. Al nivel local deben competir con las empresas forestales para el acceso, en un ambiente donde los gobiernos locales con déficit presupuestario podrían dar preferencia a aquellos quienes pueden cancelar al contado. El resultado es un aumento de la vulnerabilidad de los grupos dependientes del bosque.

El caso de la descentralización forestal en Bolivia es el único en el estudio actual que especifica un trato para los grupos dependientes del bosque (ASL) en relación al acceso al bosque, estableciéndose reservas forestales municipales entregadas por la vía de concesiones a esos actores. Así, como en Honduras, los grupos locales también deben negociar el acceso a las tierras con los gobiernos municipales pero, en contraste, dichos grupos anteriormente habían ocupado las tierras de las concesiones forestales de modo precario e ilegal y ahora tienen derechos propios de acceso. También, la decisión con respecto a la selección de los recipientes de concesiones corresponde a la municipalidad en calidad de dueña de las tierras como en Honduras, pero en Bolivia la ley especifica que las ASL deben ser los beneficiarios. El resultado es la reducción del nivel de vulnerabilidad.

Aparte de esas situaciones, vale hacer notar que los gobiernos municipales no juegan un papel oficial importante con respecto a los temas de ocupación de la tierra, como los conflictos de tenencia, reclamos coincidentes, casos de usurpación o la entrega de los títulos de dominio. En el mejor de los casos, podrían intentar obrar como facilitadores y buscar influir en la agencia apropiada del gobierno central para responder a los problemas locales. En el peor de los casos, podrían iniciar

informalmente las disputas o usurpaciones debido a los intereses personales o políticos. Estas y otras decisiones del gobierno local pueden responder a las influencias del capital político de los grupos sociales locales de dependientes de los bosques y sus demandas organizadas.

La descentralización puede acercar los controles administrativos del gobierno a la población local y facilitar la fiscalización. Donde se considera justa la administración de los controles, la gran mayoría de la población puede sentir que no significa un problema, pero, desgraciadamente, los pobres dependientes de los recursos naturales creen frecuentemente que las reglas les perjudican por sí. El caso es un problema notable con respecto al control del uso doméstico de los bosques en Guatemala. Sin embargo, generalmente los gobiernos municipales pueden considerar que es más fácil aplicar el reglamento con los pobres porque los protagonistas más acaudalados pueden ser demasiado poderosos o tener apoyo en la capital.

Las oficinas municipales de asuntos forestales pueden reducir la orientación tecnócrata de la gestión forestal y responder mejor a los temas sociales locales porque existe un contacto directo con la población local y porque el gobierno local, en general, debe dar respuesta a múltiples necesidades y no sólo a los problemas del manejo forestal. Pero el proceso de la toma de decisiones con respecto a la gestión forestal sigue siendo tan centralizado que existe poco espacio para maniobrar a favor de ese orden de respuestas. Al contrario, los funcionarios municipales encargados del tema tienen sus deberes encomendados por los institutos forestales centrales y pueden recibir su preparación en las mismas escuelas profesionales donde los programas de capacitación aportan muy poca – si algo – educación con respecto a los temas sociales involucrados en la gestión forestal. Aún en las regiones autónomas de Nicaragua, que comparten la autoridad sobre el sector forestal con el gobierno central, y donde hay más interés en la preparación de planes de manejo integrales que meros planes de extracción, es la responsabilidad legal del instituto nacional forestal definir la naturaleza de los planes que deben elaborarse y las facultades de ingeniería forestal no preparan a los profesionales para tales alternativas. En Guatemala, la opinión de las empresas forestales y el instituto forestal es que las oficinas municipales hacen más fácil su trabajo porque promuevan *su* concepto de la gestión forestal. En Nicaragua, a menudo se consideran a los gobiernos locales como la causa de mayores costos y burocracia.

En algunos casos, la descentralización ha producido situaciones interesantes para los problemas locales. Nos da la impresión que ocurre cuando los gobiernos locales responsables hacen lo posible para responder a conflictos de intereses locales a la vez que buscan la protección de los recursos naturales en el largo plazo y también *tienen la autoridad* para hacerlo, como en el caso de Bonanza en Nicaragua. Allí un gobierno municipal conservacionista evolucionó desde una posición firme contraria a la extracción de madera, a una política de apoyo para una organización local que exigió el derecho de trabajar con parámetros de sustentabilidad que daban valor agregado local a sus productos. Sin embargo, es importante mencionar que el gobierno municipal de Bonanza no contaba con la autoridad *legal* para tomar sus propias decisiones con respecto a la gestión forestal, sino que su nueva política resultó de una dinámica institucional informal negociada más tarde por canales tanto formales como informales.

Los gobiernos municipales pueden influir de cierta medida en los temas de acceso a capital, mercados, caminos y a la burocracia estatal. Es cierto que algunos gobiernos

municipales tienen a su cargo la infraestructura caminera dentro de su territorio, pero es posible que ellos estén obligados a solicitar al gobierno central la autoridad y los recursos necesarios para implementar otros caminos. Es posible que los funcionarios municipales preparen planes de manejo forestales gratis o por un valor menor para los grupos sociales dependientes del bosque. Algunas autoridades municipales han apoyado la formación de organizaciones locales y han realizado gestiones con ONG o agencias donantes para conseguir financiamiento y apoyo logístico para esos grupos. También han apoyado las solicitudes de las organizaciones con respecto a la implementación de aserraderos locales, por ejemplo, y han aportado el terreno para estos proyectos. Con respecto a la burocracia estatal, las oficinas municipales forestales pueden servir como intermediarios con las oficinas centrales, ahorrando tiempo y dinero para los grupos locales que normalmente deben viajar a las oficinas más cercanas del instituto forestal.

En Guatemala, los gobiernos municipales han respaldado a los grupos locales en sus quehaceres para lograr el acceso a las iniciativas para la reforestación, realizando aportes de tierras municipales para las actividades de reforestación o poniendo su firma en las solicitudes, en calidad de dueño legal de la tierra, a la vez que permiten a los grupos locales hacer uso directo de los fondos. Una municipalidad en Nicaragua ha permitido que la comunidad local acceda gratuitamente a una reserva forestal municipal para extraer leña, hasta con fines comerciales, a cambio de un compromiso de protección contra incendios. En Bolivia, algunos gobiernos municipales intervinieron con la superintendencia forestal a favor de los pequeños productores, solicitando que esa autoridad liberara de ciertas exigencias a las operaciones realizadas en las reservas forestales municipales porque los pequeños productores no podían cumplir con todo lo requerido por la legislación correspondiente. Estos casos ilustran un conjunto de acciones que los gobiernos municipales *pueden* realizar para apoyar a los grupos sociales locales dependientes del bosque en el contexto de la descentralización, pero es importante notar que estos casos son más bien excepciones que la norma.²⁹

4. La descentralización en la balanza

Cuando la descentralización contempla aumentar la autoridad municipal sobre las tierras y bosques municipales de los cuales depende la gente local, puede alterar de manera importante las instituciones locales y las relaciones de la gobernabilidad. Basándose en el modelo conceptual presentado anteriormente, da la impresión que la transferencia de poder a los gobiernos municipales sin una modificación positiva de los bienes que afectan a la economía familiar podría perjudicar a los usuarios locales del bosque. En el presente documento se destacan dos bienes claves.

El capital natural se refiere aquí a los recursos del bosque. Aparentemente, un aumento de la autoridad municipal sobre la tierra y el bosque involucraría un nuevo riesgo para los bienes naturales de los habitantes locales debido a las nuevas reivindicaciones o el fortalecimiento de los reclamos que compiten entre sí, demostrando la importancia de las garantías a favor de los derechos locales

²⁹ Las acciones emprendidas por los gobiernos locales en cada caso no sólo dependen de la capacidad de los grupos dependientes del bosque para organizarse, negociar y formar alianzas, sino además dependen de una gama de otros variables relacionadas con instituciones y relaciones de poder locales: el valor de los recursos forestales, la ideología política del gobierno, la naturaleza de los actores competidores y sus relaciones con el gobierno, la naturaleza de la orientación y capacitación que los institutos forestales centrales imparten a los funcionarios forestales locales.

relacionados con la tierra y los bosques en conjunto con las políticas de descentralización.

El capital político se refiere específicamente al acceso a la autoridad. Con respecto a los grupos sociales dependientes del bosque, el capital político – que se construye del capital social – se relaciona directamente a la capacidad de estos protagonistas para organizarse y plantear efectivamente sus demandas.

Frecuentemente se presume que por su naturaleza la descentralización garantizará mayor acceso a la autoridad, pero el aumento del poder de los gobiernos locales, sin asegurar la responsabilidad hacia la base, y/o sin la existencia de las redes sociales que tienen la capacidad de exigir esta responsabilidad, no alcanza para garantizar la accesibilidad. Es más, aún con el fortalecimiento de los derechos locales a la tierra y el acceso a la autoridad responsable con la base, el pleno aprovechamiento del sector forestal con el objeto de mejorar los medios de la vida, particularmente la generación de ingresos, requiere además una concentración en otros bienes (el capital físico, económico y humano). Por lo tanto, también es importante que las autoridades tengan realmente el poder y la capacidad para tomar decisiones en ese sentido.

Bibliografía citada

- Agrawal, A., and J. C. Ribot. 1999. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. *Journal of Developing Areas* 33: 473-502.
- Baumann, P. 2000. Sustainable Livelihoods and Political Capital. ODI: London. Working Paper. www.livelihoods.org (accessed Jan. 17, 2005).
- Bird, R. and E.R. Rodriguez. 1999. Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of the Philippines. *Public Administration and Development* 19 (3): 299-319.
- Blair, H. 2000. Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development* 28 (1): 21-39.
- Carney, D. 2002. Sustainable Livelihoods Approaches: Progress and Possibilities for Change. DFID: London. www.livelihoods.org (accessed Jan. 16, 2005).
- Chambers, R. 1997. *Whose Reality Counts?* ITDG Publishing: London.
- Colfer, C., and D. Capistrano. 2005. *The politics of decentralization: forests, power and people*. Earthscan: London.
- Crook, R and Manor, J. 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Crook, R.C. and Sverrisson, A.S. 2001. *Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* IDS Working Paper 130, Institute for Development Studies: Brighton.
- Dillinger, W. 1994. *Decentralization and Its Implications for Service Delivery*. The World Bank: Washington, DC.
- Dubois, O. 2003. Forest-Based Poverty Reduction: A Brief Review of Facts, Figures, Challenges and Possible Ways Forward. In Oksanen, Pajari and Tuomasjukka (eds) *Forests in Poverty Reduction Strategies: Capturing the Potential*. EFI Proceedings No. 47. European Forest Institute: Finland.
- Ellis, F. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press: Oxford.
- Ferroukhi, L. 2003. *La gestión forestal municipal en América Latina*. Center for International Forestry Research, International Development Research Center: Bogor, Indonesia.
- Fox, J. 2002. La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural. *Política y Gobierno* IX (1): September.
- Gómez, I. and V.E. Méndez. 2004. Análisis de Contexto: El Caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), Proyecto Innovativo (Ford-CIFOR). Prisma. Draft.
- Larson, A. 2002. Tendencias Actuales de la Frontera Agrícola: Las contradicciones entre conservación y desarrollo. CIFOR/Nitlapán-UCA: Managua. Research Report.

- . 2004. Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. Paper presented at the Workshop on Decentralization, Federal Systems of Forestry and National Forest Programmes, 27-30 April, Interlaken, Switzerland.
- . 2006. Los Grupos Marginados, la Descentralización y el Sector Forestal en Nicaragua. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia (published report).
- Larson, A. and J.M. Barrios. 2006. Descentralización Forestal y Estrategias de Vida en Guatemala. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia (published report).
- Larson, A., P. Pacheco, F. Toni y M. Vallejo. 2006. Exclusión e Inclusión en la Forestería Latinoamérica: Hacia donde va la descentralización? CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia (published report).
- Litvack, J., J. Ahmad, and R. Miller Bird 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank: Washington, DC.
- Manor, J. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. World Bank: Washington, D.C.
- Marshall, T.H. 1963. *Sociology at the Crossroads*. Heinemann Educational Books: London.
- Newell, P. 2000. Governance and Sustainable Livelihoods. Draft for discussion. www.livelihoods.org (accessed Jan. 17, 2005).
- Oyono, R. 2005b. Green and Black Gold in Rural Cameroon: Local Governance, Justice and Sustainability. World Resources Institute. Policy Research Paper.
- Pacheco, P. 2006. Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia (published report).
- Phelps, P. and N. Holm-Nielsen. 2000. Desarrollo Económico Local: El Rol del Municipio. Memoria de la Séptima Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, Antigua, Guatemala. IDB/ FEMICA.
- Plant, R. 2002. Latin America's Multiculturalism: economic and agrarian dimensions. In R. Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America*. Palgrave: New York.
- Ribot, J. C. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute: Washington, D.C.
- . 2005. *Waiting for Democracy*. World Resources Institute: Washington, D.C.
- Ribot, J.C. and A. Larson (eds.). 2005. *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.
- Ribot, J.C., and N. L. Peluso. 2003. A theory of access. *Rural sociology* 68 (2).
- Roberts, B. 1995 The Development of Citizenship, in Roberts (ed.) *The Making of Citizens, Cities of Peasants Revisited*. Arnold: London.
- Schejtman, A. and J. Berdegué. 2004. Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales No. 1. RIMISP: Chile. March. www.Rimisp.cl (accessed Jan. 12, 2005).
- Scoones, I. 1998. Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis. IDS Working Paper 72. www.ids.ac.uk/ids/bookshop (accessed Jan. 16, 2005).
- Scoones, I. and W. Wolmer. 2003. Introduction: Livelihoods in Crisis, challenges for rural development in Southern Africa. *IDS Bulletin* 34 (3): 1-14.
- SLSA Team. 2003 Decentralisations in Practice in Southern Africa. *IDS Bulletin* 34 (3): 79-96.
- Sunderlin, W., A. Angelsen, B. Belcher, P. Burgers, R. Nasi, L. Santoso and S. Wunder. 2005. Livelihoods, Forests, and Conservation in Developing Countries: An Overview. *World Development* 33 (9): 1383-1402.
- Toni, F. 2006. Gestão florestal na Amazônia Brasileira: Avanços e obstáculos em um sistema federalista. CIFOR/IDRC: Santa Cruz, Bolivia (published report).
- Tsikata, D. 2005. The Rights-based Approach to Development: Potential for Change or More of the Same? *IDS Bulletin* 35 (4): 130-33.
- Vallejo, M. and I. Guillén. 2006. Decentralización de la Gestión Forestal en Honduras: Mirando Hacia el Futuro. CIFOR/IDRC: Santa Cruz. Bolivia (published report).
- World Bank. 1997. World Development Report. New York: Oxford University Press.

Capítulo 8.

Las Comunidades Campesinas de la Sierra Sur del Perú, instituciones con identidad para asumir los retos del siglo XXI .

Roberto Haudry¹

1. Quién escribe y para qué

Hace unos 20 años o tal vez más, que la mayor parte de mi vida profesional transcurre entre temas y actores del desarrollo rural. Allí he experimentado hipótesis, percibido y acompañado procesos de desarrollo territorial, perdido certezas y he sido sorprendido frecuentemente.

Desde distintas posiciones: funcionario del proceso de integración andina a fines de los años 70, estudiante de doctorado a inicios de los 80, como consultor, director de proyecto y luego como funcionario del FIDA encargado de diseñar, promover y seguir proyectos de inversión pública en el mundo campesino alto andino. He tenido la suerte de mirar, de volver una y otra vez a lugares, a pueblos, a Comunidades que cambian.

Un territorio que ha concentrado especialmente mi atención en estos últimos 15 años es la sierra sur del Perú. Allí desarrollando varios proyectos en forma consecutiva me han sorprendido la vitalidad de las instituciones de los campesinos y muy particularmente la de su Institución emblemática: la Comunidad Campesina (CC).

En el Perú la CC fue estudiada por numerosos científicos sociales empezando por José Carlos Mariátegui (en los años 30') y se puso muy de moda en los años 70 con el auge de las ciencias sociales, los centros de investigación y una fecunda preocupación por entender el funcionamiento de las sociedades rurales alto andinas. En los difíciles años 80 el gobierno del APRA inauguró un diálogo inaudito entre Presidentes de Comunidades y de la República con un audaz programa llamado Rimanakuy, percibido por los especialistas como populista². Esto paradójicamente coincidió con una década de guerra que asoló la sierra dejando más de 70 mil muertos y desaparecidos, la gran mayoría de ellos campesinos comuneros quechua parlantes. Al empezar los 90 el gobierno privilegió la acción directa entre grupos de personas que pedían obras o servicios y las instituciones públicas. Se creó una institucionalidad funcional a la mediación y la ejecución de obras civiles y generalmente se ignoró a las instituciones democráticas de los ciudadanos: Comunidades, asociaciones y también municipios. Durante los años 90 y tal vez hasta hoy se privilegiaron otras geografías y temas; las instituciones campesinas dejaron de tener importancia inclusive para quienes trabajaban en desarrollo rural.

¹ Gerente de operaciones del FIDA para la Región Andina. Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales y no deben comprometer en modo alguno a la Institución.

² Sin embargo las evaluaciones del Rimanakuy que incluía encuentros directos entre Presidentes y transferencias de fondos a estas para realizar obras mostraron un óptimo uso de los fondos.

Pero las instituciones de los campesinos siguen allí, no dejan de existir cuando nos desinteresamos de ellas. Cuando se trata de entender las propuestas, planes y estrategias familiares y grupales invariablemente se recurre a la asamblea comunal, es allí donde se expresan ideas y conflictos, sueños y formas de relacionarse con los otros y en particular con las instituciones no campesinas. En estos 15 años los proyectos que ha financiado el FIDA, a través del Estado peruano, se han ejecutado en lo esencial través de Comunidades y asociaciones campesinas a través de contratos suscritos por sus directivas democráticamente elegidas. Estimo gruesamente que solo en la Sierra sur del Perú³ y desde 1991, el Estado ha suscrito contratos con unas 1000 Comunidades y transferido directamente a las cuentas de estas unos 22 millones de US \$ provenientes de préstamos del FIDA.

Estas CC reúnen aproximadamente unas 120 mil familias inscritas y un poco menos de 100 mil familias residentes en sus territorios. Cada Comunidad, anexo o parcialidad tiene su propia historia y complicaciones: hay conflictos por tierras, aguas y también por valores intangibles como el derecho de uso de ciertos nombres, de usar efigies de santos en procesiones y otros símbolos pero todas son esencialmente instituciones democráticas que eligen a sus directivas regularmente cada dos años en un sistema que desespera a las instituciones de desarrollo porque las autoridades cambian con demasiada frecuencia. Pero esto permite (a menudo obliga⁴) a que cada comunero asuma responsabilidades de gestión pública y aprenda. Estas directivas son muy distintas dependiendo de la organización, de liderazgos individuales y de muchos factores y es notable el creciente número de mujeres que van asumiendo cargos⁵.

¿Cómo son estas CC de inicios del siglo XXI, a dónde van, qué proponen, para qué sirven estas instituciones creadas originalmente en la colonia como un mecanismo de auto gobierno de indios y que sigue evolucionado como resultado de varios mestizajes? Qué influencia tienen en el desarrollo del territorio y en particular porqué algunas de ellas parecen tomar su propia identidad cultural como el principal activo y motor para emprender el camino de su propio desarrollo. Esas son algunas de las preguntas que quiero compartir.

2. Comunidades Campesinas en el siglo XXI

En la sierra sur el Perú las Comunidades Campesinas⁶ (CC) siguen mostrando vigencia institucional y una gran fuerza creativa. Es cierto que cada Comunidad tiene

³ Incluyo en esta definición solo las áreas de sierra del sur de Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno, Arequipa, Tacna y Moquegua. Allí se desarrollaron proyectos como FEAS y MARENASS y mas recientemente Corredor Puno Cusco y desarrollo de mercados en la Sierra Sur

⁴ En algunas CC es un castigo ser nombrado directivo

⁵ Hace unos años era poco frecuente escuchar mujeres tomar la palabra en asambleas. Hoy hay Comunidades donde la mitad de los directivos son mujeres. Algunas tienen directivas exclusivamente compuesta por mujeres

⁶ Para fines de este artículo una CC es una organización formal que cuenta o esta perfeccionando su personería jurídica, que está inscrita en los registros públicos como Comunidad, parcialidad, anexo o asociación de productores. Está compuesta, en promedio, de un centenar de familias que comparten un ámbito residencial común en un núcleo semi urbano central y viviendas rurales. Sus miembros suelen poseer terrenos individualizados y en casos hay áreas comunes (mayormente de pastoreo), sus miembros se reúnen en asamblea para tratar intereses comunes y eligen directivas que son los interlocutores con las instituciones “externas”.

características únicas pero hay un conjunto de elementos y evidencias que nos permiten pensar que varias de ellas están afrontando el siglo XXI con propuestas altamente innovadoras.

Hay evidencias de especialización temática: hay CC que son predominantemente alfareras, ganaderas, sombrereras, etc., pero su prioridad está siempre en la continua diversificación en sus fuentes de ingresos y de sus redes relacionales. Se aprecia una creciente relación con pueblos y ciudades intermedias lograda por varios elementos de modernización pero sobre todo por los enormes progresos en acceso carretero y de transporte masivo, que parecerían alargar el territorio de la Comunidad más allá de los linderos territoriales formales con sus vecinas. Estas nuevas vías y servicios de transporte y el teléfono varían el ámbito de la economía familiar que cada vez tiene menos que ver con la estrechez de la parcela y mas con múltiples mercados de servicios (incluidos los de venta de fuerza de trabajo) y vínculos con familiares que están en la capital e inclusive en el exterior.

La CC no desaparece, está siempre allí, a veces como un refugio, otras como un referente, pero casi siempre sus miembros presentes y ausentes del territorio mantienen intereses allí. ¿Cuál es realmente su territorio?. ¿Se limita este al de los linderos inscritos en los registros públicos y a menudo constituido por la suma de parcelas privadas familiares ó es más poderoso el territorio imaginario, el que se percibe al imaginar los distintos lugares a los que se puede llegar a través de los miembros de las redes relacionales?

Una idea sugerente y que nos devuelve a los extraordinarios aportes de John Murra⁷ sobre el modo como se organizaron las civilizaciones andinas es considerar a las actuales Comunidades como territorios imaginarios en forma de archipiélago que integran puntos en pueblos ciudades y espacios transnacionales. En esos puntos de naturaleza y tamaños muy variados se discuten los intereses comunes, de negocios, de cultura, se organizan cuidadosamente las fiestas, se determinan dónde y cómo estudiarán los niños campesinos que se están haciendo adolescentes, se planean retornos parciales o definitivos al territorio de origen, etc. Frecuentemente los productos especializados de ciertas Comunidades (por ejemplo los quesos que se identifican con una geografía y tipo de elaboración) se venden a través de “residentes”⁸ en barrios marginales de la capital y los recursos monetarios necesarios para las inversiones para mejorar pastos, establos y ganadería lechera provienen de familiares que residen en un distrito periférico de la ciudad capital. Quizás podamos considerar que una parte de ellos, de sus viviendas y negocios en la ciudad sean parte del territorio imaginario en archipiélago de la Comunidad campesina de origen.

La institución comunitaria es esencialmente social y no se ocupa mayormente de negocios. La CC se posiciona como un interlocutor colectivo frente al Estado (ministerios, policía, programas nacionales, etc.), ONGs y empresas privadas⁹ y frente a los municipios provinciales y distritales con los que tiene; en el mejor de los casos, una relación de “municipio semi formal menor” y en el peor a un rival que busca usurpar las

⁷ Murra, J. 1978 *La Organización Económica del Mundo Andino*. Instituto de Estudios Peruanos,

⁸ Astutamente los campesinos denominan a sus parientes que viven en las ciudades “residentes”

⁹ En el sur andino especialmente frente a empresas mineras

funciones de la CC. La relación con los municipios y otras instituciones cambia con el tiempo y los liderazgos -sin embargo- las resoluciones de conflictos suelen ocurrir a través de mediaciones, influencias y trámites que se deciden a menudo en los verdaderos centros de poder (las ciudades).

Siendo extremadamente complejo y variado el espacio donde hemos trabajado en estos últimos años (unos 150 mil Km. cuadrados ocupados por mas de mil comunidades) voy a concentrarme en el espacio mas dinámico el del llamado Corredor Puno Cusco, que se extiende formalmente desde el Valle Sagrado hasta el lago Titicaca por unos 350 Km. de largo, unos 50 de ancho y en unas cuantas Comunidades. Del mismo modo no pudiendo contestar todas las preguntas voy a concentrarme en algunas CC que han decidido hacer de su identidad cultural el motor para afrontar con éxito el siglo XXI.

Para ello me apoyaré en mis observaciones continuas de terreno y muy especialmente en la investigación “Identificación y valorización de los activos de los pobres rurales” conducida por Olga Lucia Molano y un equipo de jóvenes investigadores locales¹⁰ del proyecto Corredor¹¹.

3. Algunas Comunidades en Cusco y Puno

Me referiré a CC como Huillocq y Raqchi en el departamento del Cusco y Paratía y Llachón en el departamento de Puno. Estas Comunidades le han apostado, más que otras, a su especificidad cultural, en su estética, su organización, sus negocios y su tipo de relación con los demás. Podría decirse que estas CC han decidido que su lugar en el mundo se define por su capacidad de aportar servicios únicos, que las distinguen, que podrían denominarse servicios culturales. Algunos de estos productos y servicios culturales son: diseños textiles únicos, trajes, cerámica y bailes. Otros están mas vinculados a la reciente práctica del turismo vivencial campesino en un ámbito que ha duplicado su recepción de turistas extranjeros y nacionales en los últimos 5 años y que tiene como punto eje la ciudad del Cusco y Macchu Pichu y donde hasta hace muy poco tiempo la visita de turistas a las Comunidades era ocasional y no incluía la idea de

¹⁰ CIID-FIDA-Proyecto Corredor Puno Cusco-MIMDES FONCODES, Noviembre 2005, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco Perú. *“de las entrevistas y testimonios resalta la descripción de una sociedad rural en rápido cambio con crecientes interacciones con el mundo urbano, ferias y mercados, propias de un espacio comercial muy dinámico como es el Corredor Puno Cusco. Hay un crecimiento significativo de los flujos de personas, capitales, información y servicios nuevos que ayudan a explicar la significativa variación de Activos registrados y que parece explicarse parcialmente por efecto de las acciones del Estado a través de proyectos como el Corredor. Los entrevistados explican que los mayores cambios y efectos.. provienen del acceso a carreteras y de vehículos a sus comunidades) acceso a mercados, reducción de costos, incorporación de nuevos productos y saberes, vivitas crecientes de compradores y familiares...del empoderamiento... al acceder a recursos que les permiten escoger y contratar servicios, realizar pasantías, asistir a ferias y obtener premios en efectivo y otros que valorizan el conjunto de sus activos y en la practica co financian sus estrategias de desarrollo”* pag. 27-28

¹¹ El proyecto Corredor Puno Cusco es una iniciativa financiada conjunta del Estado Peruano y el Fondo Internacional de desarrollo agrícola FIDA (www-ifad.org) que busca apoyar las iniciativas de auto desarrollo de campesinos y artesanos que viven en el área de este Corredor geo económico, creando un entorno favorable para accesos a información, mercados de servicios rurales, etc. El proyecto es ejecutado por un equipo de profesionales que reside en ciudades intermedias en todo el territorio y dirigido por el economista Cesar Sotomayor. Es un proyecto de inversión pública que pertenece al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y se ejecuta a través de FONCODES desde el 2001.

quedarse a dormir en la casa de una familia y/o a desarrollar actividades comunitarias como siembras, arreglos de cercos, etc. pagando por ello.

En general las CC que han optado por un fuerte sesgo de identidad cultural han cuidado de formalizar sus documentos e inscribir a sus directivas en los registros públicos, han establecido alianzas y contratos con ONGs y organismos públicos del Estado para el desarrollo de obras, educación bilingüe, negocios de cerámica, textil y otros y algunas de ellas han ganado premios compitiendo con otras iniciativas de ciudadanos campesinos organizados¹².

Una muestra más del interés por la formalidad de parte de estas CC, que parecen escoger sus estrategias de desarrollo a partir de ventajas absolutas y comparativas, es su determinación por insistir en proteger formalmente sus diseños. Algunas de estas, con el apoyo de instituciones, han logrado editar libros que recoge sus diseños textiles e inscribirlos en los registros que garantizan la propiedad intelectual¹³.

Buscando entender los orígenes de los nuevos productos y servicios culturales de algunas CC

Aun es temprano para tener explicaciones certeras sobre porqué aparecen con fuerza y ahora estas nuevas estrategias, porqué Comunidades enteras recuperan su traje tradicional e imponen normas para su uso a través de sus autoridades comunales (que pueden incluir multas a quien no use traje en el territorio comunitario). Una causa central es el desarrollo del turismo (en cantidad y calidad) que da lugar a la eclosión de distintos nichos de actividad que dan fuertes señales que las organizaciones y familias campesinas, acostumbradas a transitar por numerosos mercados, saben captar y transformar en una oferta fértil. Pero estos mercados por textiles y cerámicas de alta calidad, por servicios culturales incluidos ceremonias esotéricas, caminatas de varios días recorriendo pacientemente las montañas sagradas (Apus) y sitios de gran valor arqueológico y estético, y tantas cosas mas no serían posibles sin la existencia de notables liderazgos de comuneros y personas¹⁴ en el territorio. Este es el caso de Raqchi y también el de Llachón en sus exitosos programas de desarrollo del turismo vivencial.

Mercados y liderazgos pero también un notable esfuerzo del Estado y de instituciones privadas por acompañar iniciativas locales y crear un entorno favorable al desarrollo de estas nuevas ideas; esto vale esencialmente para la conquista de la paz, el desarrollo de vías y medios de comunicación, y el co financiamiento directo de emprendimientos campesinos seleccionadas por concurso abierto y formalizados a través de contratos suscritos entre el Estado (institución, proyecto) con la Comunidad o grupos respaldados por esta.

¹² La Comunidad de Paratía, Puno presentó sus aportes en textiles y danzas al concurso anual “Somos Patrimonio” del convenio Andrés Bello en 2004, donde concursaron mas de 100 iniciativas de América Latina y ganó el primer premio en su categoría que incluyó un premio en efectivo de US \$ 10 mil

¹³ Patabamba, Karhui, Raqchi y otras CC han recibido apoyo del proyecto Corredor para editar sus diseños y registrarlos en INDECOPI.

¹⁴ Muchos de estos líderes han vivido y trabajado años en ciudades y-o viajado al exterior.

Liderazgos personales, mercados y co financiamiento del Estado y de instituciones privadas se potencian con instituciones campesinas fuertes sostenidas, desde diferentes puntos geográficos, por sus familiares y parientes que aconsejan, sugieren rumbos, co financian, asumen costos de educación de los niños campesinos, mitigan los riesgos que crean las catástrofes naturales y humanas, en particular la muerte y la enfermedad, que golpean violentamente a los campesinos más débiles y los devuelven a las peores situaciones de pobreza por mas que tengan organización, ideas, mercados y algunos apoyos institucionales.

Vamos a mirar solo dos aspectos puntuales de esta forma de posicionarse en el siglo XXI con dos productos o servicios:

- i) el turismo vivencial y,
- ii) la valorización de los textiles tradicionales

El turismo vivencial

La creciente ola de turismo vivencial no responde necesariamente a la búsqueda antropológica de lo auténtico y telúrico. Esta tiene determinantes más banales como la necesidad humana de vivir unos días en forma simple. La oferta tampoco parece estar determinada por el genuino deseo comercial de ganarse la vida y hacerlo lo mejor posible de parte de campesinos y operadores. Hay en este encuentro de demandas y ofertas un conjunto de otras fuerzas que intervienen. Este no es un servicio que todos quieran adquirir, ni que todos puedan proporcionar. Acaso no se trata de un servicio con una misma estructura de mercado sino de varios servicios a menudo altamente “diferenciados” que poseen una personalidad única y difícilmente repetible.

No es posible ver con claridad cuál es el origen común de esta opción por la valorización de lo propio y la promoción del turismo cultural. Puede deberse al impulso de un líder, caso Llachón (1996) ó a un grupo de ceramistas caso Raqchi (2002). En cualquier circunstancia empezar a recibir extranjeros en las propias casas y acondicionar las viviendas y la organización de personas y territorios con este propósito fue siempre producto de decisiones de Asamblea Comunal, luego de meses de discusiones sobre intereses concretos, a menudo referidas a sus estrategias más globales de desarrollo y sus planes de gestión de los recursos (expresados frecuentemente en mapas parlantes, maquetas y más recientemente en lo que denominan mapas culturales).

El caso de la CC Llachón

Turismo Llachón Puno, Perú septiembre 2003

El emprendimiento habría surgido de los esfuerzos de Valentín y su familia en 1996 y cuenta ahora con unas 40 viviendas autorizadas oficialmente por el Ministerio de Industria y Turismo para recibir turismo vivencial. Además del alojamiento (en promedio dos noches), se brindan otros servicios (navegación a las islas mediante una

empresa separada que incluye seguros en el precio, alquiler de veleros -25-, tienda artesanal donde las prendas se venden con nombre del artesano, etc.) las que involucran a unas 90 familias. Otras 200 familias no participarían directamente.

Los ingresos por familia temporada estarían alrededor de 600 soles pero ellos sostienen no haber hecho cálculos precisos. Cobran soles 10 por alojamiento persona noche¹⁵.

El contrato firmado entre la CC y el Proyecto Corredor fue la realización de la carretera Capachica Llachón (con sustancial apoyo del Municipio) la cual ha sido concluida en su primera fase y ha permitido reducir los tiempos de acceso en unas dos horas multiplicando las posibilidades de acceso y de turistas. El número de turistas ha pasado de 327 en el 2000, a 623 el 2001, a 808 en el 2002 y se estimaban 1100 en 2003. El nivel de satisfacción (que se lee en el libro de visitas) de estos es muy alto y el pedido que hacen es cuidar se mantenga la naturalidad y evitar toda forma de explotación del visitante. La frase más frecuente dejada por los turistas es “manténganse auténticos”.

Si bien la zona tiene importantes bellezas naturales las claves de éxito parecen ser:

- a) la capacidad empresarial de Valentín y de otras familias
- b) el 100% de los turistas vienen con agencia de viaje lo que evita que los campesinos deban atender pedidos fuera de su alcance o que los sacarían de sus tareas habituales
- c) la limpieza y calidad de las habitaciones
- d) la multiplicación de servicios diferenciados manejados por asociaciones separadas

Hay quejas de “porqué Valentín esto o aquello y porqué yo gané menos este año” pero estas lides parecen deberse más a la vida interna de cada pueblo chico que a debilidades de la organización.

En el horizonte los comuneros prevén¹⁶:

- i) Una segunda etapa de la carretera
- ii) Asesoría en preparación de alimentos locales pero bajo formas de cocina novo andina simple y sana
- iii) Agua potable en las viviendas (a veces los mismos turistas van al lago a sacar el agua para sus baños)
- iv) Mejorar los acabados de tejidos para las ventas de artesanías
- v) Atención hotelera –camas, higiene, etc.-
- vi) otros

¹⁵ 1000 turistas por dos noches por 10 soles serían unos 6500 US \$ entre 90 familias lo que resulta en unos 70 US \$ -familia. La tienda de artesanías vendería unos 2000 US \$ y los demás servicios generarían unos 3000 US \$ adicionales. Con ello podría estimarse el ingreso incremental promedio en unos 150 US \$ año familia. La temporada de turistas se concentra en julio y agosto pero los hay todo el año. Un US\$ = 3.5 soles

¹⁶ Informe de visita de campo septiembre 2003. De acuerdo a estimaciones actuales Llachón estaría recibiendo unas 4000 noches/ persona año. La segunda fase de la carretera se concluyó exitosamente. Las amenazas mayores parecen provenir del éxito. Hay de un ciudadano extranjero que quiere construir un hotel en los terrenos de la Comunidad y contaría con los permisos oficiales para hacerlo.

El caso de la CC de Raqchi

Raqchi significa en Runa Simi o Quechua «hacer cerámica». Un grupo de Raqchis (como se autodenominan los alfareros del distrito de San Pedro de Kacha) presentó un plan de negocios al proyecto Corredor auspiciados por su Comunidad y recibieron apoyo de este para una pasantía para conocer otras técnicas en cerámica a las islas de Taquile y Amantani en el lago Tititica donde vieron como otras comunidades aumentaban el valor agregado de sus piezas con el pintado, mejores diseños y mejores técnicas de venta. Pero a su vez descubrieron que desde hacia años esas Comunidades lacustre recibían a numerosos turistas. El mismo grupo co-financió con el Corredor una nueva pasantía esta vez al norte del Perú a Chulucanas conocidos por sus cerámicas circulares (figuras de gordos) y volvieron con muchas ideas para la cerámica, su tejidos y para valorizar el magnifico yacimiento arqueológico que constituye el templo de Viracocha que se encuentra en terrenos de la Comunidad y que queda al lado de la carretera asfaltada que une Cusco a Puno. Este templo recibió en 2005 unos 50, 000 visitantes.

Los barrios tradicionales de Raqchi son Kollana Ayllu (agua dulce), Hanasaya (barrio central) y Urinsaya (el que mira al Cusco) son unas 300 familias con una media de 5 miembros. En apenas 3 años se han mejorado notablemente unas 40 viviendas adecuándolas a recibir turistas y abierto numerosos nuevos servicios: guías turísticos al templo, paseos al volcán, mejoras sustanciales en las ventas de cerámica, recuperación de textiles y la Comunidad ha comenzado a usar permanentemente sus trajes típicos (antes reservados a las fiestas y a las señoras mayores). La Comunidad sigue viviendo esencialmente de la cerámica pero el turismo genera un notable ingreso incremental de recursos que afectan el conjunto de sus activos (la presencia de turistas como lo muestra la investigación sobre “Variación de Activos” revela un extraordinario efecto sobre nutrición pues se recuperaron alimentos tradicionales demandados por los turistas que antes se usaban solo ocasionalmente y se mejoro la calidad y valor nutricional de estos, se incorporaron a la mesa nuevos productos demandados por los turistas aumentándose notablemente el consumo de lácteos y frutas y verduras)

Raqchi habría hospedado en 2005 más de 3000 noches persona

En el caso de Raqchi una figura crucial en el desarrollo de la actividad turística y en la opción por recurrir a vestimentas y a las tradiciones, ha sido un empresario privado contratado por la Comunidad para desarrollar sus ideas de acoger turistas¹⁷. El Empresario Roger Valencia es un notable conocedor de los mercados de servicios turísticos en la región y diseñó con ellos una estrategia específica, corrigió defectos en las viviendas, alimentos, camas y servicios higiénicos y cobró adecuadamente por sus servicios. El mismo organizó a través de su empresa los primeros grupos que visitaron Raqchi, formó a los guías turísticos. Hoy Roger y otros empresarios venden sus servicios a varias comunidades y favorecen notables intercambios entre estas buscando

¹⁷ Los costos del empresario fueron compartidos entre un grupo de familias y el proyecto Corredor (20/80 la primera vez y 30/70 la segunda). El proyecto Corredor co-financia en efectivo planes de negocios solo para la compra de servicios, no para bienes físicos o insumos.

establecer redes de emprendimientos turísticos pero cada uno de los puntos debe mantener una especificidad que lo haga único.

Roger explica parte del cambio, pero también lo explica el hecho que la mayoría de los campesinos de Raqchi tienen educación secundaria completa y algunos de ellos poseen títulos profesionales como maestros de institutos pedagógicos o de institutos tecnológicos. 10 chicos de Raqchi estudian hoy en una escuela de bellas artes¹⁸. Raqchi como todas es una Comunidad atípica, posee pocas tierras agrícolas y muchos de sus miembros probaron fortuna en la ciudad y volvieron luego de unos años. Pocas comunidades como Raqchi están tan orgullosas de sus activos intangibles como su lengua, sus tradiciones, ropas, diseños, sus servicios.

El lenguaje de los textiles¹⁹: más mercados pero también más identidad. El caso de Huillocq

Es una Comunidad única, de las pocas en el Perú en que la totalidad de sus habitantes ha recuperado el uso permanente del traje propio. Traje donde predominan los anaranjados fuertes y diseños de gran belleza y delicadeza, las mujeres llevan pequeños sombreros o adornados con flores, los hombres pantalones de bayeta blanca.

En noviembre 2005 visité de nuevo esta CC y al llegar hacia las 8:00 a.m los niños estaban entrando a la escuela, pedí permiso al director para conversar un momento con él y para que me autorizara a entrar a clases donde el traje Huillocq es absolutamente obligatorio. La enseñanza es plenamente bilingüe en esta escuela con 110 niños y 9 docentes. El sistema básico es todos los cursos un día en español y otro día en quechua. Al ingresar a clases y explicar mi curiosa presencia la profesora explicó sus métodos de enseñanza y sus sueños de llevar a los niños a ver actividades culturales como al encuentro de teatro infantil en Urubamba o una salida dominical a Machu Pichu. Una ONG denominada simplemente HO PE (Holanda Perú) parece ser la principal fuente de apoyo a la escuela.

La opción estratégica de la CC de Huillocq de acuerdo a Andrés, su presidente (2002-2004) es la cultura en forma integral. La CC se presenta como entidad única cuya contribución al país y al mundo es su especificidad en el arte textil, en su especialización productiva (los hombres son portadores y cocineros en circuitos turísticos como los Caminos del Inca) y las mujeres hábiles tejedoras. La CC cuenta con tierras, agua y recursos naturales, electrificación y un aceptable ingreso carretero. La visitan con frecuencia buses de turistas.

¹⁸ Ver al respecto el magnífico video sobre Raqchi elaborado de Rafo León transmitido a medianos del 2005 por canal Plus de Perú.

¹⁹ El principal propósito de los textiles es la venta. Para aumentar las ventas con el proyecto Corredor, los grupos organizados co financian pasantías a mercados y tejedores exitosos y luego contratan a especialistas en teñido natural, telares y otros. El paso siguiente es recuperar diseños propios, buscar sus propios nichos de mercado. En este proceso el tejido como forma de lenguaje, como marca de presentación, como sujeto de valor monetario se convierte también en un elemento de auto estima, de identidad y en un sujeto de creación artística. Un activo material; una mercancía, tiene de este modo efectos cruzados sobre un conjunto de activos tangibles e intangibles que enriquecen a las personas y a sus instituciones comunitarias.

Un aspecto que la distingue es su modalidad de ventas. Las prendas son colocadas en el suelo en forma ordenada y limpia y solo cuando el comprador potencial la levanta del suelo la artesana se le acerca en espera de sus preguntas sobre el precio u otras características “Ellas no ofrecen, son llamadas”. Los turistas parecen apreciar mucho esta forma agradable y para nada agresiva de hacer compras.

El proyecto Corredor y la CC de Huillocq

El proyecto Corredor viene apoyando desde hace tres años a la Comunidad a través de pasantías (a Puno y a Lima) y recursos para asistencia técnica a tres grupos de mujeres y varones totalizando mas de 150 usuarios. Las mujeres básicamente en el rubro textil y los varones en cursos de especialización en cocina. Están solicitando una tercera fase de sus planes de negocios; los que para los varones incluirán la enseñanza de idiomas (especialmente inglés) “*pues los guías engañan mucho a los turistas y a veces hasta se quedan con nuestras propinas*”

Las mujeres declaran ventas promedio por semana de unos 250 soles con un margen neto de ganancia de un 50%. En las temporadas bajas de turistas las ventas caerían a 150 soles. Con estos datos parciales podría groseramente estimarse que unas 90 estarían recibiendo en promedio un ingreso neto mensual incremental de unos US\$ 100 y eso explicaría fácilmente las compras de equipos incluidos maquinas de coser y televisores que ellas orgullosamente indican haber adquirido recientemente. Buena parte de este ingreso podría ser atribuido al apoyo recibido por el proyecto puesto que antes vendían poco y mal (una de ellas indica que vende ahora 20 veces más que antes en valor). Una de las asociaciones ganó el concurso de testimonios e historias de vida (investigación de Activos) en forma grupal y otras dos señoras en las categorías individuales con los cuales llevaron un capital adicional a sus casas a demás del orgullo y la autoestima de ser vencedoras²⁰

Los varones señalan que gracias a sus nuevos conocimientos y sus títulos oficiales²¹ como cocineros y ayudantes de cocina sus ingresos promedio han pasado de 7 a 8 US \$ diarios a 12 a 15. En promedio ellos trabajarían unos 100 días al año en los Caminos (algunos 200) contratados por agencias. A esto deben añadirse algunas propinas a veces significativas.

Mas allá de los ingresos las nuevas y/o mejores actividades económicas parecen haber aumentado fuertemente la autoestima (ver la investigación sobre activos) y generado importantes cambios de conductas al interior de la familia²².

Un Presidente de grupo indicaba “*El Corredor nos ha enseñado a manejar fondos nuestros con boletas de ventas, sin borrones,.. así hemos aprendido a hacer cuentas, a saber cuanto estamos ganado*”

Varias ideas se discuten en esta notable Comunidad:

²⁰ El primer premio grupal fueron soles 1500 y los individuales 700 y 250.

²¹ Obtuvieron sus títulos de SENATI y CENFOTUR que son organismos oficiales reconocidos y altamente especializados

²² Varones que por primera vez cocinan a para sus mujeres e hijos y nuevos alimentos y formas de preparación que mejoran sensiblemente la nutrición

- Acceder a nuevos mercados y ferias en particular fueron a Chile y creen tener opciones allá si logran colocar artículos pequeños de buen diseño
- Ofrecer Huillocq en forma integral incluyendo turismo vivencial
- Establecer una pagina web y alimentarla con informaciones periódicas sobre la comunidad y permitiendo a los turistas una relación directa con ellos
- Sacar un libro y registrar los diseños propios de Huillocq en INDECOPI con apoyo del Corredor

El uso del traje²³ una opción pragmática bien pensada

Para los campesinos de CC como Huillocq y Raqchi en el Cusco, como Paratía en Puno quienes han recuperado el uso de sus trajes no se trataría del simple retorno a las formas coloridas tradicionales sino de una estrategia para poder estar mejor en los varios mercados y espacios donde le toca vivir a la mayoría de los campesinos que poseen fuertes activos culturales.

Cuando se pregunta por el traje las respuestas en las Comunidades son muy distintas: hay quienes los han abandonado completamente llegando al extremo de haber quemado los viejos trajes o malvenderlos a comerciantes ambulantes que los retacean para aplicaciones en bolsos. Otros que los aprecian, indican que son demasiado caros e incómodos frente a prendas que se encuentran hoy en el mercado. Para una probable mayoría, son un complemento que se usa parcialmente, especialmente para bailes y fiestas y en las personas mayores y algunas mujeres

Aquí algunos testimonios sobre el tema extraídos de la Investigación sobre ACTIVOS²⁴ antes citada:

- *“lo usan sobre todo para la venta en la plaza porque es obligatorio y cuando tiene que recibir a los turistas. Cada vez es mas frecuente..., el tema es que también es muy caro el traje”* Bertha Quispe en Raqchi.
- *“me pongo la ropa típica solamente para llamar la atención del comprador”* Nieves Quispe Cjuiro de Pongobamba
- *“ya no usamos, porque en el pueblo son raras las personas que usan ese tipo de vestimenta, ya es una cosa del pasado”* Braulio Raya Choque
- *“no utilizo el traje para nada, solo mi mama lo usa”* Evangelina Paulo Quico, Grupo organizado Unión Ccollana.

Pero para ciertas personas en Comunidades donde el traje deviene en un elemento esencial; se escuchan opiniones de los comuneros que señalan que el uso de la ropa (ellos rehúsan llamarla trajes típicos) corresponde al lugar donde se encuentran y está asociada con un sabio manejo de distintos espacios y mercados: *“hay lugares donde hay*

²³ Operan también feroces fuerzas en sentido contrario como la ONG española INTERVIDA que viste de un uniforme institucional a miles de niños de las comunidades en el mismo ámbito eliminando así toda especificidad que identifica a un territorio o comunidad. A ellas se oponen pequeñas ONG como HOPE (Holanda Perú) que apoya la escuela de Huillocq.

²⁴ pagina 52, Activos.

que ir con corbata sino a uno no lo reciben, hay otros donde usamos nuestra ropa como aquí en la Comunidad. Nuestra ropa, aunque mucho mas costosa de confeccionar, tiene la gran ventaja que sabemos exactamente que significa cada prenda, de dónde viene, quién la hizo, qué quiere decir este u otro diseño. Cuando la usas sabes bien quien eres y cuando tienes que ponerte un blue jeans para ir a una ciudad lo haces igual pues” (testimonio recogido de comunero de Raqchi en diciembre 2005).

4. Concluyendo

Esta narración no es el resultado de una investigación científica sino de una reflexión libre desde la experiencia que he vivido en la posibilidad de influir sobre la realidad co financiando iniciativas de los campesinos. En estos recorridos he encontrado que las CC son instituciones vivas, vigentes, flexibles y creativas que se adaptan a los tiempos, a las oportunidades de mercados y de apoyos externos dejando espacio a sus socios para desarrollar iniciativas económicas y culturales propias.

En el caso de la Sierra Sur del Perú estas instituciones parecen evolucionar en un entorno favorable de desarrollo de mercados y de acciones públicas que multiplican sus accesos y valorizan sus iniciativas. La CC sirve para relacionarse con proyectos del Estado, para que se haga la carretera, obtener fondos, contratar servicios, hacer pasantías y ver otras experiencias, para alcanzar reconocimiento legal y facilitar la defensa de lo propio.

La Comunidad Campesina sirve también para planificar el futuro, para involucrar en este a miembros que residen fuera del territorio tradicional rural. Las CC se extienden hacia los Pueblos, las ciudades y el exterior y se alimentan de los valores, lenguaje e influencias de estos.

La idea de una Comunidad pensada como un archipiélago es apenas una precaria hipótesis que se seguirá alimentando de evidencias empíricas y de pedidos de los directivos y-o de la Asamblea que nos piden darles unos días o semanas y volver después para proceder a hacer las consultas con sus residentes urbanos cuando se trata de hacer inversiones significativas. Creo que ya no hay manera de pensar el desarrollo del territorio rural sin involucrar a todos los actores urbanos, sin escuchar a quienes tienen intereses afectivos, culturales o económicos en él.

Algunas CC se parcelan y disgregan, otras se compactan, unas se convierten en pueblos urbanos, otras en pueblos fantasmas; ellas muestran todas las dinámicas posibles. De allí el gran peligro de definiciones que homogenicen, pasteuricen y esterilicen la riqueza de estas Instituciones que le pertenecen a los pobres rurales y que constituyen uno de sus principales activos institucionales para desarrollar sus estrategias familiares y colectivas.

Las CC no tienen una sino múltiples estrategias vinculadas y co financiadas con varios actores, incluidos sus residentes en el exterior y las instituciones que pretenden ayudarlas. Cada CC, a su modo, se alimenta de retornantes y de señales del mercado, de operadores empresariales modernos que requieren servicios y productos nuevos. Un caso valioso por sus aportes a sus miembros y al conjunto de la sociedad son las que

hemos mencionado aquí y que han optado por reformar su identidad cultural (expresada en trajes, limpieza, viviendas, nuevos productos y servicios a partir de sus actividades mas tradicionales hoy re potenciadas) pero también aprendiendo nuevas técnicas de cocina, nuevos idiomas y en todo ello volviéndose a poner el traje, haciendo de la lengua propia una lengua obligatoria pero sin por ello dejar de aprender inglés y vincularse a nuevos mercados y actores.

Es posible que, en el caso de la Sierra Sur del Perú, el crecimiento del turismo y la positiva actitud del Estado hayan creado un entorno favorable a estas iniciativas de desarrollo comunitario y en particular aquellas con identidad cultural. Pero estos dos elementos no lo explican todo²⁵.

El Estado y los gobiernos democráticos territoriales (regiones, municipios) más allá de los ejercicios de planificación orientados esencialmente a financiar los POAS anuales les cuesta aún pensar en territorios y estrategias particulares de largo plazo. Les resulta mas fácil (por su formación política y otras influencias) pensar por sectores: especialmente comercio exterior, minería, ó por productos y cadenas de agro exportación, etc. Asumir que el desarrollo de un territorio implica mas que una hiper especialización una identidad y un tejido de intereses comunes y pequeños negocios que se apoyan unos a otros parece mas bien ser el tema de jóvenes soñadores, pequeños emprendedores entusiastas y de Comunidades como las aquí citadas. También le cuesta al Estado y todos nosotros ver las dinámicas contemporáneas y entender que el desarrollo rural (o lo que creemos que es) parece estar cada vez mas determinado por el desarrollo de pueblos y ciudades intermedias prósperas y por residentes fuera de estos territorios. Las CC en cambio esto les parecería muy normal y lo explican con gran facilidad.

En cualquier caso las actuales dinámicas²⁶ obligan a revisar las viejas ideas sobre las CC que las reducen a sus aspectos indígenas, de productoras de auto subsistencia, encerradas en sus tradiciones y sus altas montañas. No hemos encontrado en ellas contradicción entre auto estima por la tradición y modernidad. En nuestra experiencia la tradición se recrea en su uso cada día o muere por desuso.

Algunas CC han asumido el siglo XXI a una velocidad endiablada que produce una enorme cantidad de evidencia empírica que aun carece de teorías. Para quienes seguimos interesados en investigar y acompañar estos procesos parece conveniente no hacer el viaje cargados de nuevos o viejos paradigmas. Conviene en cambio alimentarse previamente con todos los saberes sobre economías campesinas, sistemas productivos y

²⁵ No es que todas las Comunidades van a valorizar sus activos culturales y ponerlos en el mercado para hacer de ellos una fuente de ingresos y de autoestima. Pero es notable que en este eje económico Corredor Puno Cusco con un turismo que crece es evidente que varias comunidades sin que existiese un plan previo, ni incentivos (mucho menos políticas) se estén dando estos cambios brindando servicios de creciente calidad y el todo manteniendo y reforzando las instituciones comunitarias a la par que creando asociaciones temáticas y micro empresas familiares y multifamiliares.

²⁶ “*Se percibe-aunque queda por verificarse en unos años- que en esta región, el campo (aun quechua parlante y con Comunidades alejadas) se va pareciendo cada vez mas al resto(urbano o peri urbano) de la sociedad, en particular en lo que hace al creciente valor residencial de la vivienda y la disposición de invertir en ella, así como en la diversificación de actividades y el crecimiento de la venta de servicios (cada vez menos de productos agrícolas primarios)*” pagina 81, Activos

nuevos conocimientos sobre el desarrollo de las instituciones de los pobres rurales: sus Comunidades, sus Asociaciones, sus municipios, empresas, etc. pues sus evidencias y estrategias son seguramente mas relevantes que las teorías y modalidades de intervención diseñadas por las instituciones pensadas para los pobres.

Creo firmemente que el creciente interés por productos y servicios con identidad cultural en esta región nos regalará pronto una nueva mirada enriquecedora sobre la agricultura y la sociedad campesina.

Capítulo 9

Los dilemas del desarrollo en la Selva Lacandona.

Movimientos sociales, medio ambiente y territorio en dos comunidades de Chiapas.²⁷

Luis Reygadas (Universidad Autónoma Metropolitana)
Teresa Ramos (Universidad de Ciencias y Artes de

Chiapas)

Guillermo Montoya (El Colegio de la Frontera Sur)

1. Repercusiones del neo-zapatismo en la Selva Lacandona.

Este texto se orienta por dos interrogantes: 1)¿qué consecuencias tienen los movimientos sociales sobre el desarrollo territorial? y, 2)¿qué factores intervienen para hacer que esas consecuencias sean positivas o negativas?. Para tratar de responderlas, analizamos las repercusiones que han tenido en la Selva Lacandona de Chiapas (México) el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y otros movimientos indígenas y ambientales que se han presentado en la región. Con el fin de relacionar los procesos regionales con dinámicas locales en el nivel micro, realizamos trabajo de campo en dos poblados de la Selva Lacandona: La Corona y Frontera Corozal. Seleccionamos estos poblados porque reúnen las siguientes características: 1)No son bases de apoyo del EZLN, pero han estado ligadas a movimientos sociales y han surgido en ellas grupos que se han opuesto a la dominación de los caciques ligados al Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2) han iniciado procesos de innovación y experimentación tanto en la dimensión organizativa como en la económica, 3) han desarrollado proyectos con un manejo respetuoso del medio ambiente y, 4) han impulsado proyectos de desarrollo con participación de mujeres. El interés de estas comunidades estriba en que se han iniciado en ellas procesos que pueden conducir al desarrollo territorial rural, si bien hasta la fecha esos procesos son incipientes y presentan diversas limitaciones.

1.1 La colonización de la selva y el crecimiento depredador.

La selva Lacandona se encuentra en el extremo oriental del estado mexicano de Chiapas, en la frontera con Guatemala. Constituye una zona de gran riqueza biológica, con una impresionante diversidad de especies animales y vegetales. Hasta hace aproximadamente 50 años, la Selva Lacandona era una región poco poblada, con alto grado de aislamiento. No contaba con carreteras pavimentadas que la vincularan con el resto del país. Tampoco existían redes de energía eléctrica ni teléfonos. Sólo era posible llegar a ella mediante caminos de terracería, avionetas o transporte fluvial en el Río Usumacinta, que en buena parte de la región marca la frontera entre México y

²⁷ Se reconoce el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Ottawa, Canadá), a través del Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, auspiciado por RIMISP. Los autores queremos agradecer a todos los participantes del programa las valiosas discusiones que sostuvimos sobre el tema, así como el invaluable apoyo de Francisco Hernández y Alfredo Velasco, quienes participaron con nosotros en el trabajo de campo y en la sistematización y análisis de la información.

Guatemala. Sólo vivían en ella los indígenas lacandones, que para entonces eran sólo unas cuantas decenas de familias, así como un reducido número de colonos mestizos e indígenas de otros grupos étnicos. Pese a su aislamiento, algunas compañías madereras explotaban los recursos forestales de la selva, rica en maderas tropicales. También llegaban de vez en cuando grupos de viajeros o de investigadores interesados en conocer sus riquezas arqueológicas o naturales. La presencia de las agencias gubernamentales en la región era muy limitada y esporádica. En este contexto de escaso poblamiento, aislamiento geográfico y abandono institucional no existían perspectivas favorables para el desarrollo territorial, ya que era difícil la colaboración entre los distintos grupos sociales, además de que predominaba un estilo de crecimiento depredador, que ponía en riesgo a la selva y mantenía en situaciones de extrema pobreza y marginación a la mayoría de sus escasos habitantes.

La zona comenzó a cambiar durante la década de los años cincuenta del siglo XX, cuando el gobierno mexicano promovió una política de colonización, en una lenta marcha hacia la selva por parte de indígenas choles, tzeltales, tzotziles y tojolabales, quienes formaron nuevos núcleos de población y se dedicaron a la producción agrícola y ganadera. También se intensificó la explotación forestal. La política de colonización tomó un nuevo giro durante la década de los años setentas. Durante esa década surgieron en México diversas organizaciones campesinas que demandaban al estado un nuevo reparto agrario, en ocasiones invadiendo tierras. Estaba latente la posibilidad de ocupaciones de tierras en la selva lacandona y aumentó la demanda hacia el gobierno para que abriera nuevas áreas de colonización. Además, la construcción de presas en otras partes de Chiapas generó un gran número de desplazados que también requerían tierras. Enfrentado a estas presiones, y para tratar de contener en la zona el avance de grupos campesinos opuestos al partido oficial (PRI), el presidente Echeverría emitió un decreto en 1972, mediante el cual 614,000 hectáreas de la selva pasaron a ser propiedad de 66 familias lacandonas. De esta forma se pensaba proteger Montes Azules, que era el área mejor conservada de la selva. Los lacandones no habían realizado ningún movimiento ni acción encaminada hacia esto, es decir, que sin mayor esfuerzo recibieron algo por lo que durante décadas han peleado muchos grupos indígenas en América Latina: la propiedad comunal, autónoma, sobre sus territorios ancestrales, que en este caso eran muy vastos y ricos. El decreto no incluyó a cientos de familias choles y tzeltales que vivían dentro de esa superficie, por lo que se hizo una rectificación y en 1975 un nuevo decreto creó la Comunidad Zona Lacandona, con una superficie de 660,000 hectáreas, propiedad de los tres grupos étnicos, si bien las familias lacandonas conservaron la mayor parte de la superficie.

En los años posteriores llegaron muchos nuevos grupos de colonos a las zonas aledañas, procedentes de otras regiones de Chiapas y de otros estados de la República Mexicana. Así, mientras que Montes Azules, en la zona central de la selva, siguió poco poblada, se crearon numerosos centros de población tanto al oeste de Montes Azules (en la zona de las cañadas, cuna del movimiento del EZLN) como al este (en la zona de Marqués de Comillas).

A finales de los años setentas el gobierno mexicano comenzó una tímida política de protección de la selva. En 1978 creó la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, con una superficie de 331,200 hectáreas. Posteriormente, en agosto de 1992 creó otras cuatro áreas naturales protegidas, más pequeñas: la Reserva de la Biosfera de Lacantún, el Área Protegida de Flora y Fauna Chank'in, el Monumento Natural Yaxchilán y el

Monumento Natural Bonampak. En total, entre 1978 y 1993 más de 400,000 hectáreas de la Selva Lacandona se convirtieron en áreas naturales protegidas. Sin embargo, la ausencia de organizaciones sociales fuertes en la zona limitó los alcances de estas políticas de protección, ya que la deforestación continuó en las zonas aledañas y, en no pocas ocasiones, también dentro de las áreas protegidas. Pese a las nociones ambientalistas que comenzaron a impregnar el discurso de algunos sectores del estado, en las prácticas cotidianas de las instituciones de gobierno prevalecieron los apoyos a diversos actores que explotaban la selva para extraer madera, especies animales exóticas o simplemente para sustituirla por producción agrícola y ganadera. Hasta 1993 el descuido siguió siendo la característica principal de la política gubernamental hacia la zona. Las áreas protegidas existían sólo en el papel y los programas sociales en la región seguían siendo escasos. De hecho, la presencia de las instituciones estatales era mínima y los habitantes de la región tenían que trasladarse durante muchas horas o incluso días para llegar a la lejana cabecera municipal de Ocosingo. Sin embargo, la situación comenzó a cambiar rápidamente a raíz del estallido de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional durante los primeros días de 1994. Esta rebelión tuvo su epicentro en la zona de Las Cañadas, en la parte occidental de la selva lacandona, pero sus repercusiones afectaron al conjunto del Estado de Chiapas y, en muchos aspectos a todo el país.

1.2 Neozapatismo y procesos de cambio en la selva

El movimiento zapatista tiene una red muy amplia y difusa de simpatizantes en todo México y en diferentes partes del mundo, pero el núcleo central lo constituye el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que es una pequeña organización político-militar, muy centralizada. Así, en el zapatismo se encuentran desde miembros del EZLN que militan de tiempo completo en una agrupación con una disciplina muy estricta, hasta adherentes que sólo se vinculan al movimiento de manera muy esporádica, participando en una manifestación de protesta o aportando un pequeño apoyo económico. La identidad del movimiento se construye en torno a varios elementos, que van desde la defensa de las comunidades indígenas de Chiapas hasta la oposición a las políticas neoliberales, pasando por la crítica al gobierno mexicano, la idea de promover la resistencia popular sin aspirar a controlar el gobierno nacional y una enfática adhesión a los postulados y manifiestos del EZLN y de su principal dirigente, el subcomandante Marcos. Buena parte del éxito del zapatismo reside en esa combinación entre flexibilidad y centralización, que en lo orgánico se desplaza entre un movimiento muy amplio y un pequeño grupo disciplinado, mientras que en lo político ha oscilado entre la apertura al diálogo con el gobierno y el repliegue hacia posiciones radicales. Pero en estas tensiones también se encuentran las principales debilidades del zapatismo, porque se ostenta como movimiento social pero en ocasiones reclama la disciplina férrea de una organización político militar y una fidelidad ideológica propia de un partido político (Gaspardo, 2005). Estas características lo han enfrentado con numerosos grupos democráticos y de izquierda en la política mexicana y han derivado en constantes conflictos dentro de las comunidades chiapanecas con influencia zapatista.

Además del EZLN, durante las últimas décadas han existido otros movimientos sociales en Chiapas. Desde los años setenta en muchas comunidades se iniciaron luchas por la tierra y por sacudirse la dominación de caciques y finqueros. La Diócesis de San Cristóbal promovió durante años la organización comunitaria y la búsqueda de nuevas

alternativas de desarrollo. Durante los años ochenta y principios de los noventa surgieron movimientos indígenas por el reconocimiento, la autonomía, la libre determinación y la ciudadanía étnica. A esto hay que añadir la emergencia de muchas ONGs, de agrupaciones ambientalistas y de contiendas locales y microrregionales por la apropiación de los recursos productivos, que en ocasiones generaron organizaciones de segundo nivel que agrupaban a varias comunidades en sus luchas por la tierra y por recursos productivos. Así, más que insistir en la oposición entre el EZLN y otros grupos, podemos hablar de una amplia constelación de organizaciones campesinas, indígenas y ambientalistas que configuran lo que Xóchitl Leyva define como neo-zapatismo: “El *neo-zapatismo* no es un movimiento político ni una organización, es un fluido de convergencias (con altos y bajos, con tensiones y rupturas) parecido a lo que en la teoría de los movimientos sociales se ha dado en llamar ‘*social movement webs*’” (Leyva: 2004: 2-3). Así, el EZLN es el actor más fuerte y más conspicuo de una amplia red de grupos y organizaciones que han promovido reivindicaciones indígenas, campesinas, femeninas y ambientales en Chiapas. En el caso de la Selva Lacandona esta red de movimientos sociales ha confluído con la intensa colonización y la consecuente formación de nuevos centros de población, lo que ha derivado en un conjunto de rupturas y transformaciones que han cambiado el rostro de la región en un período relativamente corto.

La primera gran repercusión de los movimientos rurales, indígenas y ambientalistas fue que las agencias del gobierno, por primera vez, comenzaron a prestar mayor atención a esta región. De ser una zona desatendida, de repente se volvió un lugar estratégico para la política estatal y federal. Un segundo impacto, de gran trascendencia, fue la conclusión de la carretera que rodea la selva. Hasta antes del levantamiento zapatista la carretera pavimentada sólo llegaba al sur hasta Montebello y al norte hasta Palenque. Entre 1995 se inició la pavimentación de más de 400 kilómetros de carretera para unir estos dos puntos, en un circuito que rodea la selva, siguiendo el trazo de la frontera de México con Guatemala. En el año 2000 quedó concluida esta vía de comunicación. En los años posteriores se construyeron numerosos caminos de terracería y se pavimentaron algunos ramales que comunican a diversos poblados. El mejoramiento de la infraestructura carretera dinamizó la economía regional, ya que permitió el crecimiento del turismo, facilitó el comercio y creó nuevas posibilidades para vender ganado, productos agrícolas, artesanías y otras mercancías. Además de las carreteras se instaló la red eléctrica en muchos poblados y se construyeron escuelas y hospitales. No obstante, la nueva infraestructura trajo aparejados diversos problemas. Se hicieron mayores los riesgos de deterioro ecológico, porque la población de la región creció a ritmos acelerados, superiores a la media nacional, además de que crecieron los incentivos para quemar la selva y abrir zonas de cultivo, pastizales para ganado o extracción de madera. Por otro lado, las carreteras y muchas de las obras de infraestructura se construyeron con una lógica de contrainsurgencia, para tratar de evitar la expansión del movimiento zapatista y ejercer un mayor control sobre la región.

A partir de 1994 se modificaron las políticas ambientales en la selva lacandona. Algunas de las áreas naturales protegidas comenzaron a tener, por fin, una existencia institucional real más allá de los documentos y el gobierno mexicano comenzó a apoyar más proyectos ecológicos en Chiapas (Rodríguez Ocaña, 2004). Otro impacto de los movimientos indígenas y ambientalistas fue la llegada a Chiapas de innumerables organizaciones de la sociedad civil, tanto en las zonas controladas por los zapatistas como en el resto del estado. Puede hablarse de una verdadera invasión de proyectos de

todo tipo: ambientales, ecoturísticos, de desarrollo sustentable, de derechos humanos, de educación comunitaria, feministas, etcétera. Abarcan un amplio rango de tendencias políticas e ideológicas, desde los más radicales, aliados a los zapatistas, hasta los que son cercanos al gobierno y las grandes empresas privadas, pasando por todo el espectro intermedio. Las hay locales, regionales, nacionales e internacionales. Incluyen organismos académicos, de negocios, asistenciales, de desarrollo, religiosos, políticos y turísticos. Esto ha creado una dinámica muy particular en la zona, en especial en algunas comunidades que han sido las receptoras principales de estos organismos y de los proyectos que desarrollan. La formación de grupos, cooperativas, sociedades de solidaridad social y comités para la búsqueda y gestión de proyectos se ha convertido en una de las actividades primordiales de subsistencia para los habitantes de la región. Como nos dijo un ejidatario de La Corona, muchas comunidades se han vuelto dependientes de la ayuda externa: “lo primero que preguntan es ‘¿cuánto voy a ganar?’. La zona está muy manoseada”.²⁸

Al comenzar la última década del siglo XX todavía existía en Chiapas una fuerte concentración de la tierra. Veinte familias, fuertemente ligadas al PRI, poseían 7.5 millones de hectáreas de las mejores tierras (Gaspardo, 2005:177). La ocupación de tierras era una estrategia de lucha campesina conocida en la región, pero tomó proporciones sin precedentes después del levantamiento del EZLN y después de la suspensión de los diálogos de San Andrés. Mientras que los simpatizantes del EZLN conservaron las tierras ocupadas sin apelar al reconocimiento gubernamental, muchos otros campesinos trataron de legalizar las tierras que habían sido tomadas. Una de las principales propuestas de Pablo Salazar en su campaña para lograr la gubernatura del estado en 2001 fue la regularización de las tierras. Así, una de las principales consecuencias del levantamiento del EZLN fuera de sus zonas de influencia fue acelerar una amplia reforma agraria en la entidad (Bobrow-Strain, 2004).

Quizás la repercusión más profunda del neo-zapatismo ha sido el empoderamiento de los indígenas chiapanecos y mexicanos, que han logrado mayor respeto. Hasta hace pocos años ser indígena en México significaba estar expuesto al desprecio, la discriminación y la marginación. El estatus político de los indígenas mexicanos comenzó a cambiar de manera radical durante los últimos años, pese a que no se hayan cumplido los acuerdos de San Andrés, ni resuelto muchas de las demandas de los movimientos indígenas. Este cambio inició desde antes del movimiento zapatista, pero 1994 fue un punto de quiebre fundamental en la conciencia nacional y regional sobre la cuestión indígena. Persisten las prácticas discriminatorias en la vida cotidiana, en el mercado y en las instituciones, pero hoy los indígenas ejercen su ciudadanía de una manera distinta.

La revaloración de la mujer indígena es otra aportación importante del movimiento zapatista. Es ampliamente conocido que desde el comienzo de la rebelión el EZLN incluyó la cuestión del género en sus diez demandas básicas y promulgó la Ley Revolucionaria de las Mujeres. En los estudios y discusiones sobre género, feminismo y movimiento zapatista, ha dominado la confrontación entre dos posiciones académicas e ideológicas: por una parte existe un sector de feministas transnacionales y locales que defienden la tesis de que el movimiento zapatista ha *empoderado* a las mujeres indígenas: “en el movimiento zapatista las mujeres viven lo que dice la Ley de Mujeres: escogen a su pareja, tiene acceso a métodos anticonceptivos y los usan, participan en la toma de decisiones...” (Carlsen, 1999). Por otra parte, existe la opinión de otra corriente

²⁸ Entrevista a D., técnico encargado del proyecto de captura de carbono en La Corona, 24 de abril de 2005.

feminista que considera que el empoderamiento de las mujeres insurgentes no es suficiente, además de peligrar su integridad y sus conquistas al depender de la lógica militar: “el empoderamiento perdurable es aquél que permite que cada mujer y a todas como género, realizar las reivindicaciones vitales, vivir para-sí, y desde ahí vivir en solidaridad.” (Lagarde, 1999: 214). Independientemente de estas discrepancias, las mujeres indígenas se han movilizado no sólo como zapatistas, sino también como militantes de partidos políticos de diversas ideologías, en organizaciones productivas y como parte de los sectores de católicas que son apoyadas por la Diócesis de San Cristóbal (Gil, 2001; Lovera y Palomo, 1999; Méndez, 2004; Cancino, 1994). Pero, sin duda alguna, el movimiento zapatista abrió un importante espacio para la participación de las mujeres y para una modificación de las relaciones de género en las comunidades rurales de Chiapas. Lo que hemos encontrado en el trabajo de campo es que la incidencia de los movimientos sociales es una variable decisiva en la transformación de las relaciones de género. En las comunidades que no han tenido una vinculación significativa con movimientos independientes, la participación de la mujer sigue siendo secundaria, casi siempre en tareas subordinadas, sin control directo sobre las decisiones fundamentales de los proyectos, mientras que en los grupos que se han movilizado de manera autónoma, ya sean zapatistas o no, las mujeres han podido desempeñar un papel más relevante. Otra variable que ha incidido en la situación de las mujeres en la zona ha sido la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas, impulsada tanto por los zapatistas como por algunas denominaciones religiosas, lo que se ha traducido en muchas comunidades en una notable reducción del alcoholismo y de la violencia y los problemas económicos asociados con él.

Otro impacto de gran trascendencia del movimiento zapatista fue el cambio en la correlación de fuerzas en la región. Chiapas había quedado al margen de la Revolución Mexicana, seguía siendo una zona dominada por terratenientes y finqueros que ejercían un férreo control sobre los aparatos de estado, aliados con caciques locales, en donde el PRI ganaba siempre las elecciones, utilizando una combinación de fraudes electorales, métodos coercitivos y prácticas clientelares. Después de 1994 se dio un vuelco espectacular de las preferencias políticas: antes el PRI obtenía triunfos electorales con 80% ó 90% de los votos, mientras que en las elecciones para gobernador del año 2000 fue derrotado por un candidato de una alianza opositora. En ese mismo año el PRI perdió las elecciones presidenciales después de 71 años en el poder. Hoy se respira en Chiapas un ambiente de mayor libertad política. De manera paradójica, en las zonas donde predomina el EZLN no existe un clima de pluralismo ideológico y político, sino una enconada confrontación entre zapatistas y no zapatistas, además de que hay poca presencia de las instituciones del gobierno federal y estatal. Dentro de la estrategia de construir autonomías de facto, las comunidades zapatistas han desarrollado novedosas formas de participación, deliberación y gestión a su interior, pero hay un divorcio total entre esas instancias de democracia local y los organismos del gobierno legal, ya sea municipal, estatal o federal (Burguete, 2005, López Monjardin y Rebolledo, 1999). Así, aunque el zapatismo contribuyó indirectamente a la consolidación de instituciones más democráticas y plurales en México y en Chiapas, esas instituciones no han logrado incluir a los zapatistas ni éstos parecen muy interesados en participar en ellas, al menos bajo su esquema actual de funcionamiento.

Las características del EZLN y de los municipios autónomos y Juntas de Buen Gobierno promovidos por esta organización han sido profusamente discutidas en diversos libros y artículos (Burguete, 2005; Díaz Polanco 1996; García de León, 1994;

Gasparello, 2005; Harvey, 1998; Holloway, 1998; Mattiace *et al.*, 2002; Ross, 1995; Viqueira y Ruz, 1995). Para algunos, estas experiencias constituyen una alternativa política y de desarrollo que supera las limitaciones del mercado y de la democracia representativa, mientras que otros los critican por su idealización de lo local, por su aislamiento e hiperpolitización. Aquí nos interesa recalcar que no sólo se han vivido cambios en las comunidades con influencia del EZLN, que la rebelión zapatista se sumó a muchos otros procesos locales y regionales que conforman una red de movimientos rurales, indígenas y ambientalistas, que en conjunto crearon un espacio político favorable para el surgimiento de otras experiencias en el manejo los recursos naturales y la búsqueda de alternativas de desarrollo, distintas a las del EZLN y sus bases de apoyo. Esta es una de las paradojas del movimiento zapatista: los poblados bajo influencia del EZLN siguen enredados en intensos conflictos, mientras que en zonas aledañas algunas comunidades rurales han aprovechado el espacio de oportunidades creado por el neozapatismo para explorar nuevas vías de desarrollo. En la siguiente sección de este artículo analizaremos las experiencias de dos de estas comunidades: La Corona y Frontera Corozal.

2. Dos comunidades de la selva en busca del desarrollo territorial.

a. La Corona: del caciquismo agrario a la pluralidad de proyectos productivos

El ejido La Corona, en el municipio de Marqués de Comillas, es un ejemplo, en pequeña escala, de algunos de los procesos de transformación institucional y productiva que se están dando en la selva chiapaneca. En el ámbito institucional, vivió una transición desde el caciquismo de un líder agrario hacia la gestión grupal de proyectos y recursos, mientras que en el terreno productivo pasó de los cultivos tradicionales de autoconsumo hacia la diversificación de sus fuentes de ingreso por la combinación de actividades agrícolas, ganaderas y de servicios ambientales. En estos procesos de transformación influyó un movimiento local y regional para sacudirse la hegemonía de los líderes agrarios vinculados con el PRI, movimiento que pudo tomar ventaja de las nuevas políticas gubernamentales hacia la región después del levantamiento zapatista.

La Corona se fundó en 1986, por campesinos mestizos e indígenas provenientes de municipios de la región central de Chiapas (Socoltenango, Tzimol, Villa Las Rosas, y Amatenango del Valle). La colonización se inició con un esquema de intermediación política corporativa y clientelar típico de las épocas del predominio del PRI: un líder de vieja cepa, llamado Arnulfo Corona (de ahí el nombre del ejido) tenía la autorización de las autoridades agrarias para colonizar una fracción de la selva e “invitó” a campesinos de diversas zonas del estado a irse para allá, a cambio de que le pagaran una cuota de inscripción y lo nombraran su representante. El conocimiento de la tramitología y el control del contacto con las autoridades agrarias le permitieron a Arnulfo Corona detentar ese papel, reservarse una cantidad mayor de terreno y obtener dinero por la venta de la madera que se obtuvo al desmontar la zona. En la zona se formó una organización de segundo nivel, la Unión de Ejidos Julio Sabines, una organización ligada al PRI, que luchaba por el reconocimiento de los derechos agrarios de los nuevos colonizadores y gestionaba diversos apoyos y servicios para los centros de población que estaban emergiendo.

Después de varios años de conflictos, los habitantes de La Corona se deshicieron del control de Arnulfo Corona, lograron el reconocimiento a su derecho a poseer la

tierra y abrieron al cultivo una porción de la selva²⁹. Todo este proceso dio como resultado una pequeña comunidad muy organizada, unida por una historia común de migración, lazos religiosos, esfuerzo por colonizar la selva, luchas para enfrentar al líder corrupto y defender sus derechos agrarios.

El ejido La Corona no ha participado en el EZLN, pero los efectos centrífugos de la rebelión zapatista alcanzaron la dinámica cotidiana de la comunidad, ya que modificaron las estructuras del poder regional. Una de las primeras repercusiones del movimiento zapatista en Marqués de Comillas fue el cambio de la correlación de fuerzas entre las agrupaciones campesinas. Se debilitaron organizaciones que, como la Julio Sabines, venían operando al amparo del viejo sistema clientelar; en contraste, se fortalecieron agrupaciones campesinas más autónomas, como el MOCRI (Movimiento Campesino Regional Independiente, formado en 1991), con una orientación más confrontacional. Los nuevos dirigentes de la Corona establecieron alianzas con el MOCRI para diversas gestiones agrarias y para la obtención de permisos para aprovechar la madera proveniente del desmonte (Harvey, 2004). Posteriormente se vincularon con el Consejo para el Desarrollo Sustentable de la Selva de Marqués de Comillas (CODESSMAC), creado en 1997, más orientado hacia la negociación de proyectos económicos que a la confrontación. Dado que La Corona es una comunidad muy pequeña, la participación en organizaciones de segundo nivel es un recurso decisivo para la realización de diversas gestiones. Primero mediante la participación en la Unión de Ejidos Julio Sabines, después en el MOCRI y CODESSMAC, y recientemente a través de organizaciones no gubernamentales, los dirigentes de La Corona han podido ampliar su red de vínculos para agilizar trámites agrarios, mejorar la infraestructura comunitaria y gestionar proyectos productivos y ambientales. Con el ascenso del neo-zapatismo se ha facilitado que esas gestiones transcurran por canales diferentes a los que durante décadas controló el PRI. Las agrupaciones de segundo nivel y las ONGs han servido como instancias de vinculación entre la dinámica comunitaria y las oportunidades creadas por las redes de movimientos sociales en la región.

Otra repercusión del movimiento zapatista en la región de Marqués de Comillas fue la mayor presencia de las agencias estatales. Así lo expresó un habitante de La Corona: “Lo de los zapatistas nos benefició, porque se pavimentaron las carreteras y empezaron a llegar apoyos. Antes para cualquier trámite nos quedaba lejísimos, ahora ya sólo son tres o cuatro horas para llegar a Palenque. Ahora ya nos atienden en las instituciones”³⁰. Durante 1998 y 1999 se dio un proceso de remunicipalización en Chiapas, que para la zona oriente del estado significó la creación de dos nuevos municipios: Marqués de Comillas, con cabecera en Zamora Pico de Oro, y Benemérito de las Américas, con cabecera en la población del mismo nombre. La configuración de los nuevos municipios y la determinación de las cabeceras fue resultado de numerosas negociaciones y conflictos en los que desempeñaron un papel activo líderes locales y organizaciones de segundo nivel (Harvey, 2004). La Corona pasó a formar parte del municipio de Marqués de Comillas y en la asamblea de ejidatarios se nombró a un agente municipal para la comunidad. Con el nuevo municipio llegaron más recursos para obras, se facilitaron muchos trámites y disminuyeron los costos de transacción de muchas gestiones, que eran un pesado fardo para el desarrollo territorial. A esto hay que agregar el mejoramiento de la infraestructura. Muchos habitantes de la región

²⁹ Entrevistas con M., segundo presidente del comisariado ejidal de La Corona y con A., actual comisariado ejidal de La Corona, 25 de abril de 2005

³⁰ Entrevista a M., ex-comisariado ejidal de La Corona, 25 de abril de 2005.

consideran que la construcción de carreteras fue un resultado directo del levantamiento zapatista. En el año 2004 La Corona quedó integrada a la red eléctrica del estado. Después del levantamiento zapatista se incrementó la inversión pública en Marqués de Comillas y hubo incentivos para la generación de proyectos productivos grupales. También llegaron a la región diversas organizaciones no gubernamentales que estimularon la formación de grupos para presentar proyectos productivos, ambientales y sociales. En La Corona, estos procesos crearon incentivos para buscar nuevas fuentes de ingresos.

Diversificación e innovación productiva en La Corona

Según el censo general del año 2000, La Corona tenía 197 habitantes; la mayoría de ellos mestizos, pero 45% de los mayores de 5 años reportaron que hablaban alguna lengua indígena³¹. De acuerdo con el censo comunitario, realizado por nosotros en junio de 2005, la población total asciende a 266 personas. De ellos, 46 son ejidatarios con derechos agrarios, quienes son los autorizados para opinar y votar en las asambleas, máxima instancia en donde se ventilan y acuerdan las decisiones más trascendentes que inciden en la vida comunitaria. Se trata de una población preponderantemente joven (más de 70% es menor a 30 años), muchos de los ejidatarios nacieron o crecieron en territorio selvático.

El ejido La Corona tiene una superficie de 2,100 hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: 900 hectáreas están parceladas (área ganadera 240 has., área agrícola 150 has., área forestal parcelada 510 has) y 1200 son comunitarias (área forestal compactada 620 has., área de conservación comunitaria 100 has, área de reforestación comunitaria 480 has). En promedio corresponden unas 40 hectáreas a cada ejidatario, pero como más de la mitad son áreas comunitarias, el promedio parcelado es de 19 hectáreas por ejidatario, de las cuales más de la mitad son áreas forestales. En promedio, cada ejidatario destina 3 hectáreas a la agricultura y 5 hectáreas a la ganadería, pero la distribución en cada caso es muy distinta: casi todos destinan la misma superficie a sembrar maíz y frijol, pero hay una enorme variación en las superficies de pastizales para ganado: 12% de los ejidatarios tiene 70% de la superficie ganadera mientras que 60% de los ejidatarios no ha destinado tierras para este propósito.

Durante los primeros años después de su llegada a la selva, los habitantes de La Corona sobrevivieron mediante el cultivo de autoconsumo de maíz y frijol. Pero después de desplazar al líder que fundó la comunidad, se formaron diversos grupos que facilitaron el tránsito hacia nuevas opciones productivas, en vinculación con agencias estatales y con organismos no gubernamentales. Para la siembra de maíz y frijol reciben apoyo del programa gubernamental llamado Procampo; para la ganadería tienen apoyo del programa Progan. Los beneficiarios reciben en promedio unos 300 USD al año por cada uno de los programas, pero las cifras varían de acuerdo con las hectáreas cultivadas y las cabezas de ganado.

Los ejidatarios de La Corona se han vinculado con diversas agencias externas, entre ellas AMBIO, una ONG con sede en San Cristóbal de las Casas, que promueve proyectos de captura de carbono, mediante los cuales se pagan servicios ambientales a

³¹ INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*; la proporción de 45% de hablantes de lengua indígena es significativa, porque tanto los habitantes del ejido como los externos acostumbran decir que La Corona es una comunidad mestiza.

pobladores de la zona que decidan hacer “planes vivos” para conservar la selva y los acahuals (zonas de regeneración de la selva). En muchas de las comunidades en las que trabaja AMBIO estos “planes vivos” se hacen de manera individual, es decir, cada campesino establece qué porciones de su tierra dedicará al cultivo y cuáles a la conservación. Lo significativo del caso de La Corona es que se decidió hacer una programación comunitaria, de modo que se ha establecido un área común de reserva, de 480 hectáreas, en la que se han hecho trabajos colectivos de reforestación, cuidado, vigilancia y prevención de incendios. El pago de servicios ambientales es más bien simbólico, quizás de unos 30 dólares anuales por hectárea de reserva en la primera etapa de cinco años. Pero los proyectos de conservación tienen otros valores agregados: permiten insertarse en mercados emergentes, han formado técnicos comunitarios forestales y han fortalecido el capital social, lo que les coloca en ventaja frente a otras comunidades. La reserva comunal, quizá como ningún otro proyecto ha puesto a prueba la cohesión interna y el grado de soporte de los disensos internos. Hasta el momento han logrado una gobernanza colectiva del área de reserva, lo que ha tenido un importante efecto organizativo, de adquisición de capacidades de gestión y de promoción de una mayor conciencia de protección del medio ambiente. Esta actividad ha aumentado el prestigio de la comunidad y sus “destrezas sociales” (Fligstein, 2001) para diseñar, negociar y realizar proyectos productivos y sociales.

La ganadería es la actividad productiva más dinámica en La Corona. En el año 2000, 16 ejidatarios formaron una cooperativa para obtener un crédito para la adquisición de ganado vacuno. El crédito se los otorgó el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad. A diferencia de lo que pasaba con muchos campesinos, que por diversas razones no pagaban a tiempo los créditos que les daba el gobierno, esta cooperativa ha sido cumplida en los pagos y los socios han tenido éxito en sus operaciones. Algunos de ellos ya tienen 50 ó 70 cabezas de ganado. Se dedican sólo a la cría, la engorda se hace en otra parte del estado. A pesar de que dependen de los coyotes (intermediarios) para la venta de su ganado, se ha dado un rápido proceso de capitalización, explicado por la organización que facilitó obtener un buen crédito y, sobre todo, por el trabajo duro y el ahorro. Uno de los miembros de la cooperativa nos comentó: “he ahorrado todo lo que he podido, lo que me dan de Ambio, de Progan, de Procampo, todo lo ahorro para meterlo a la ganadería”³²

En el año 2000 sólo seis de las 47 familias (12.7%) tenían ganado, mientras que en el momento del censo de 2005 ese porcentaje ya ascendía a 48.9%. En esos cinco años el número total de cabezas de ganado en la comunidad pasó de 55 a 285. El éxito del proyecto de ganadería ha dado lugar a un proceso de estratificación interna, ya que un sector de las familias ha mejorado sus ingresos. El siguiente cuadro muestra la distribución de la propiedad de ganado entre las familias de la comunidad:

³² Entrevista con M., miembro de la cooperativa de ganado de La Corona, 25 de abril de 2005.

Cuadro 1. Propiedad de cabezas de ganado vacuno en La Corona, 2005

Cabezas de ganado por familia	Cantidad de familias	Porcentaje de familias
0	24	51,1
1	2	4,3
2	1	2,1
4	3	6,4
5	1	2,1
7	2	4,3
8	1	2,1
9	1	2,1
10	5	10,6
11	1	2,1
15	1	2,1
16	2	4,3
20	1	2,1
32	1	2,1
73	1	2,1
Total	47	100,0

Puede observarse que en relación con la ganadería se han formado tres estratos. En un extremo, la mitad de las familias (51.1%) no tiene cabezas de ganado; en el otro, tres familias (6.3%) tienen 20 ó más cabezas de ganado. En medio de estos polos, 42.6% de las familias tienen entre una y 16 cabezas de ganado. Esta estratificación se confirma si se observan los datos relativos a la venta de cabezas de ganado durante el año anterior al censo: 78.7% de las familias no vendieron ganado, 17.1% vendieron entre una y seis cabezas y sólo dos familias vendieron cantidades superiores (10 y 16). Las familias que obtienen ingresos significativos por la venta de ganado destinan a salud y alimentación más del doble que las demás, han podido mejorar sus viviendas y en algunos casos han comprado tierra a otros ejidatarios. La bonanza de quienes incursionaron con éxito en la ganadería ha hecho que otros ejidatarios sigan sus pasos, pero también ha generado envidias y hay quienes los acusan de concentrar la mayor parte de los apoyos que se consiguen para el financiamiento de proyectos.

El inicio de un proceso de estratificación interna en La Corona es innegable, aunque debe decirse que en algunos aspectos es diferente al esquema que tradicionalmente ha predominado en el campo mexicano. En primer lugar, los ejidatarios que han mejorado su situación no emplean fuerza de trabajo extrafamiliar o si la emplean lo hacen muy esporádicamente, es decir que, hasta el momento, se basan más en el trabajo familiar que en el trabajo ajeno. En segundo lugar, los beneficios no se concentran en un cacique, sino en un número mayor de ejidatarios. En tercer lugar, aunque algunos de los beneficiados han tenido puestos de representación en la comunidad, que les han permitido un acceso privilegiado a las relaciones con agentes externos, no se observa un patrón de corrupción o violencia para mantener la representación política o acaparar beneficios. Hasta la fecha las diferencias pueden discutirse en las instancias comunitarias y no se ha llegado a una fractura irresoluble. Por último, cabe señalar que un factor decisivo para este proceso de mejoramiento ha sido el capital organizativo, es decir, la capacidad de formar grupos que presenten proyectos participativos es el elemento determinante para la consecución de recursos externos, lo que significa que ya no bastan los mecanismos clientelares, concentrados en un cacique, que tanto predominaron en el pasado.

El éxito de la ganadería en La Corona tiene un ángulo preocupante. De todas las actividades productivas es la que deja mayores ganancias, pero su crecimiento extensivo entra en contradicción con la conservación de los recursos naturales. La breve historia de La Corona está marcada por la constante tensión entre conservar la selva o darle un uso agrícola, forestal y ganadero que puede acabar con ella en poco tiempo. Esta tensión se reflejó en muchas de las entrevistas que realizamos, como se puede ver en las siguientes opiniones:

“Nos dimos cuenta de que todas las comunidades estaban destruyendo la selva para introducir pastura y ganado, y tomamos conciencia propia de conservar. Mediante asamblea general se estableció conservar un área de reserva, aunque esto nos ha llevado más de doce años de discusiones y negociaciones. Consideramos que ha valido la pena, porque esa área de reserva servirá para el reparto agrario interno cuando crezcan nuestros hijos y soliciten una parcela para trabajar”.³³

“Cuando hablábamos de conservar, una de las grandes ignorancias de nosotros era, ‘¿para qué vamos a dejar la selva, si el gobierno dice que la tierra es de quien la trabaja y si no la trabajamos el gobierno nos lo va a quitar?. O nos va a meter gente de otro lado, de reacomodo, mejor la aprovechemos lo tumbemos’. Ése era el argumento de la gente que no quería conservar. ‘No actuemos de esta manera si nos lo van a quitar por lo menos nos tienen que decir por qué. Se nos considera que somos los destructores de la selva, entonces demostremos que no es así, que podemos conservar’.”³⁴

“Queramos o no, la ganadería va en aumento. Hay que entrarle a la par con captura de carbono, si no se va a acabar la selva”³⁵

La contradicción entre la expansión de la ganadería y los propósitos ambientalistas está lejos de haberse resuelto. Es una contradicción que ha impregnado a las políticas estatales en la región. Como la misma Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales lo ha reconocido, ha sido la aplicación de programas contradictorios (conservación de la zona vs promoción a la explotación forestal y la ganadería), lo que ha provocado la destrucción de la selva. Se ha agotado el modelo del sector privado con grandes extensiones de tierra y se está pasando a un modelo de *ganaderización del sector social*, (Villafuerte, 2003: 77). Hoy son los ejidatarios, muchos de los cuales eran peones de los ranchos ganaderos, los que pasan a sostener –en pequeña escala– el modelo extensivo de la ganadería chiapaneca. Es probable que se agudice la tensión entre expansión de la ganadería y conservación de la selva, en la medida en que más ejidatarios quieran ocupar nuevas áreas para pastizales.

Formas incipientes de gobernanza ambiental y territorial

En La Corona varias evidencias muestran que la comunidad ha podido construir y sostener instituciones de control y regulación del territorio. La más importante de ellas es la asamblea ejidal, que tiene una estructura de normas y sanciones. La asamblea establece el uso de las zonas comunes, fija tareas de conservación (cuadrillas para controlar incendios, construcción de brechas cortafuegos) y hasta establece códigos de comportamiento cotidiano (prohibición de tomar bebidas alcohólicas en la calle). Las decisiones de la asamblea son acatadas por todos, además de que impone diferentes sanciones, por ejemplo dejar preso a alguien hasta que repare el daño o expulsar de la

³³ Entrevista con ejidatario de La Corona, abril de 2005.

³⁴ Entrevista con ejidatario de La Corona, junio de 2005.

³⁵ Entrevista con técnico encargado del proyecto de captura de carbono en La Corona, abril de 2005.

comunidad a quien no respeta los acuerdos. Cuando se formó la comunidad, el cacique llevaba el control de la agenda de la asamblea, mientras que hoy todos pueden participar y proponer puntos a discusión. Es una institución que ha logrado el respaldo y la confianza de la mayoría de los ejidatarios. Cuando se modificó la legislación agraria en México, a principios de los años noventa, muchos pronosticaron que las asambleas ejidales perderían fuerza. Este no ha sido el caso de La Corona, en donde esta institución goza de buena salud. La existencia y mantenimiento del área de reserva muestra la capacidad de las instituciones de gobernanza que se ha dado la comunidad. No obstante, esta gobernanza es aún frágil y no está exenta de contradicciones y fricciones. Entre sus limitaciones está la rivalidad entre grupos que han impulsado diversos proyectos productivos, además existe mucha dependencia hacia el flujo de recursos que proporcionan agentes externos (ONGs y, sobre todo, programas gubernamentales). También hay otras restricciones, como la escasez de agua, frecuentes interrupciones de energía eléctrica, débiles vínculos con los centros urbanos de la región, elevada vulnerabilidad a los cambios continuos de los mercados. A esto hay que añadir que la comercialización de los productos locales todavía pasa por canales de intermediación que reducen mucho las ganancias para los ejidatarios. Quizás el riesgo principal está en que se ha iniciado un proceso de concentración y centralización de la información valiosa, mucha de ella se queda entre los miembros con más capacidad de vinculación con el exterior, lo cual genera una especie de espiral perversa que termina por afectar con mayor énfasis la diferenciación social, que cada vez es más notoria. Entre más excluido y pobre es un productor, menos capacidad tiene de acceder a la información y disminuyen sus posibilidades de movilidad ascendente.

Las mujeres en los proyectos productivos: “El pan no funciona, el ganado sí”.

En La Corona, como en la mayoría de los poblados de la selva, las mujeres dedican gran parte de su tiempo a actividades domésticas como el cuidado de los hijos, limpieza de las viviendas y la elaboración de alimentos. Además, ellas juegan un papel muy importante en las actividades productivas de las familias, la mayoría trabaja junto a sus esposos en las parcelas de milpa y se encargan de la cría de animales en los traspatios de las viviendas. A pesar de que desempeñan papeles fundamentales en la económica familiar, las mujeres no han tenido voz ni voto en las asambleas. Ellas no participan en las decisiones comunitarias en torno a iniciativas productivas y ambientales colectivas. En el ejido La Corona, las mujeres pueden ser ejidatarias pues tienen derecho de poseer terrenos y participar en las asambleas ejidales, pero este espacio de gobernanza sigue siendo fundamentalmente masculino. Lo anterior resulta en una situación desventajosa para las mujeres, pues da como resultado que no se consideren sus intereses y necesidades específicas.

Los ejidatarios tienen claro que las mujeres como dueñas de los terrenos tienen el derecho de asistir y de votar en las asambleas, pero les parece “normal” su ausencia: “antes si venían, -dicen- pero ahora ya no porque vimos como a veces tenían que venir con los niños y los niños se aburren y se ponen a llorar... pero también vimos que no conviene que vengan porque si ellas están acá no tenemos listo nuestro almuerzo cuando regresamos de la asamblea... por eso es que ahora ya no llegan”³⁶. Concepciones de este tipo refuerzan prácticas que mantienen la desigualdad social entre los hombres y las mujeres y cierran espacios de participación para ellas.

³⁶ Entrevista con ejidatario de La Corona, enero de 2006.

Aunque no van a las asambleas, las mujeres de La Corona han defendido su derecho a participar en proyectos productivos. Las mujeres campesinas se identifican también como proveedoras de la familia y responden en forma positiva a las propuestas de instancias gubernamentales o privadas para la realización de proyectos que pueden generarles algún ingreso extra. El tipo de proyectos que han trabajado hasta ahora en este ejido son los de producción de mínima escala de aves de engorda y borregos. Actualmente el grupo “Los claveles” conformado por 18 mujeres está trabajando con un proyecto de ganadería bovina. Como parte de los programas de gobierno orientados a la población femenina, el grupo recibió la propuesta de un proyecto para instalar una panadería. Lo discutieron y llegaron a la conclusión de que “el pan no funciona para vender pues porque somos un ejido pequeño y no tenemos cómo sacar a vender ¿a quiénes vamos a vender el pan? ¿a nosotras mismas? les dijimos que mejor queríamos ganado y así se hizo... nos dieron 15 becerras y 1 semental ...”. El grupo de mujeres identifica al ganado como la posibilidad de que la comunidad mejore. El ganado “si resulta porque vienen compradores y se vende bien”, dicen.

El proyecto es financiado por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios. El pequeño hato de ganado es alimentado en los terrenos de las familias a cambio de un pago mensual. Para su manejo, las mujeres han recurrido a sus esposos, quienes trabajan en todas las labores de baño, vacunación, desparasitación y alimentación. Las mujeres manifestaron que así estaba bien, porque los hombres saben cuidar bien al ganado, pero que cuando el ganado se venda el dinero va a ser para ellas. Así dice Margarita: “la paga es para nosotras porque así nos dijeron las del proyecto: las mujeres van a disponer de sus proyectos... pero de todos modos sirve para la casa, así nos ayudamos”. Existe entonces, de la misma forma que en la producción agrícola, una colaboración entre las mujeres y sus esposos para el funcionamiento del proyecto ganadero. Esta respuesta de los hombres favorece la participación y gestión de las mujeres en los espacios institucionales dedicados a programas de desarrollo.

La participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los proyectos productivos de La Corona es débil, pero se ha incrementado durante los últimos años. En este caso no ha habido influencia de un movimiento social que cuestione los roles de género, como ocurrió en muchas comunidades zapatistas. No obstante, la situación de las mujeres ha mejorado por otros tres factores. Por un lado, la presencia de promotoras de agencias gubernamentales y no gubernamentales, quienes han realizado reuniones con mujeres e impulsan su participación. En segundo término, la poca incidencia de problemas de alcoholismo, debida a creencias religiosas y a los acuerdos de asamblea para restringir la venta y el consumo de alcohol en la comunidad. Por último, la flexibilidad de las familias para hacer cambios de roles en las actividades productivas y la noción de complementariedad, presente en la organización del trabajo y en el manejo de los ingresos.

b. Frontera Corozal: de la colonización al ecoturismo indígena.

Frontera Corozal se encuentra a orillas del río Usumacinta y se fundó en 1976, como resultado de la reubicación de ocho poblados de indígenas choles que habían colonizado otras áreas de la selva lacandona durante la década de los años sesenta (García, 2000; Hernández, 2002; Hernández, Bello, Montoya y Estrada, 2004). Se reconocieron como

comuneros de la zona lacandona a 601 jefes de familia choles. Cuando se fundó el poblado, se dotó a cada comunero con dos hectáreas para realizar actividades agrícolas en pequeña escala. Como esa superficie era insuficiente, algunos comenzaron a tomar superficies mayores y por medio de constantes presiones a las autoridades agrarias lograron autorizaciones para abrir zonas de cultivo, entre 10 y 20 hectáreas por comunero, que se destinaron sobre todo a la producción de maíz y frijol. También se desarrolló ganadería en pequeña escala. De acuerdo con el censo del año 2000, 78% de la población económicamente activa estaba incorporada al sector primario y 15.5% a los servicios.

En la actualidad Frontera Corozal tiene alrededor de 5,000 habitantes distribuidos en unos 1,000 grupos domésticos³⁷, la gran mayoría de ellos indígenas choles: 92% de los mayores de 5 años hablaban una lengua indígena³⁸. Cuenta con calles bien trazadas (aunque sólo la principal está pavimentada y el resto se encuentra en malas condiciones), energía eléctrica, escuelas primarias, secundaria, y telebachillerato, es decir, se encuentra en una mejor situación que la mayoría de las comunidades de la selva. Pero muchas de estas mejoras sólo se obtuvieron hasta la década de los noventas, y en particular después del levantamiento zapatista de 1994. Al respecto, comentó en 1995 un catequista católico chol:

“Años y años se estaba exigiendo para que se haga las calles, el gobierno nunca se preocupó de eso, nunca daba una respuesta de si van a hacer las calles, pero por el problema del conflicto (zapatista) entonces sí hicieron de mañana a la tarde, eso es lo que hicieron, tardó como dos meses nada más en hacer, pero si no hubiera el problema no se haría nada; y todos los logros, todos los cambios que ha venido haciendo en algunas comunidades es que ya fue cambiado por la sangre de los civiles.”³⁹

Fue también en 1994 cuando la Secretaría de Desarrollo Social inició el actual sistema de distribución de agua potable. A partir de ese año también se intensificó la llegada de diversos apoyos económicos para la realización de proyectos productivos, provenientes de los gobiernos federal y estatal y de diversas organizaciones civiles y académicas. A través de los representantes de bienes comunales Frontera Corozal obtuvo apoyos para proyectos silvo-pastoriles y de extracción de palma xate (*Palma chamaedorea*, con alta demanda en la floristería). Pero los proyectos más importantes han estado relacionados con la actividad eco-turística.

Frontera Corozal se encuentra ubicado a unos 30 kilómetros de la espectacular zona arqueológica de Yaxchilán, navegando por el río Usumacinta. Debido a las dificultades de acceso, antes llegaban muy pocos visitantes, que a veces solicitaban a los habitantes de Frontera Corozal que los transportaran en lancha a la zona arqueológica. Durante los años noventa se incrementó la afluencia de turistas, sobre todo cuando se mejoró la infraestructura carretera de la región. En la actualidad Yaxchilán es la segunda zona arqueológica más visitada del estado de Chiapas, después de Palenque.

³⁷ Según el censo, en el año 2000 Frontera Corozal tenía 4,150 habitantes (INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*). En 2002 la Unidad Médica Rural registró 4,762 habitantes y 954 grupos domésticos (Hernández, 2002).

³⁸ INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

³⁹ Citado en García, 2000: 1999.

En 1990 la asamblea de los 601 comuneros de Frontera Corozal decidió formar una sección dedicada al turismo, a la que bautizó como Escudo Jaguar (nombre de un antiguo gobernante maya de Yaxchilán). La sección se formó con 66 comuneros, pero en la práctica sólo participaban 17 propietarios de lanchas (Hernández, 2002: 15). Muchos de ellos trabajaban como custodios de la zona arqueológica, empleados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). La relación privilegiada con el INAH permitió a estos custodios y sus familiares controlar Escudo Jaguar. En 1994 se reorganizó la sección turística en dos grupos: uno de 17 socios dedicados al transporte fluvial y terrestre y otro de 10 socios, que buscaba proporcionar servicios de restaurante y hospedaje en cabañas. En 1995 lograron el apoyo de Conservación Internacional para la construcción de tres cabañas y la adquisición de salvavidas para las lanchas. En 1996 la organización se constituyó como Sociedad de Solidaridad Social Escudo Jaguar. Desde entonces ambas secciones han conseguido diversos créditos del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad y apoyos técnicos y financieros de diversas dependencias gubernamentales: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Fomento Económico, Instituto Nacional Indigenista y Secretaría de Desarrollo Turístico (Hernández: 2002: 16). Actualmente Escudo Jaguar cuenta con la sección de transporte fluvial (27 socios) y la de cabañas y restaurante (10 socios).

Escudo Jaguar es considerada una de las experiencias ecoturísticas indígenas más exitosas en Chiapas. Ha constituido una organización de tamaño medio, de la que reciben ingresos constantes más de 50 hogares (los 37 socios y alrededor de 25 empleados permanentes), que ha perdurado durante más de una década y atrae un número considerable de turistas, en especial durante las temporadas altas (diciembre, Semana Santa y verano). Sin menospreciar estos logros, se pueden distinguir varias limitaciones y aspectos problemáticos en Escudo Jaguar.

- Concentración de beneficios. Los socios constituyen apenas 6% de los 601 comuneros y la mayor parte de las ganancias las obtienen los 10 socios propietarios de las cabañas y el restaurante. Los dueños de las lanchas contratan a lancheros que trabajan para ellos. Se ha constituido así un pequeño grupo que recibe la mayor parte de los ingresos derivados del ecoturismo.
- Escasa participación de la mujer. Todos los socios son hombres. Las mujeres sólo participan como empleadas en la administración y operación de las cabañas y el restaurante. Aunque se constituyó una sección femenina para crear una tortillería, ha sido poco relevante.
- Mercantilización de la cuestión ambiental. Oficialmente Escudo Jaguar maneja un discurso ecologista de protección ambiental, pero en la práctica lo ambiental está subordinado a la lógica de los negocios. Se utiliza lo ambiental como recurso estratégico para gestionar apoyos y proyectos, pero se aprecia un cierto oportunismo al respecto.
- Control corporativo de los recursos. El apoyo inicial que tuvo Escudo Jaguar por parte de las autoridades comunales le permitió ejercer durante varios años un virtual monopolio para capturar la mayor parte de los apoyos provenientes de agencias gubernamentales y no gubernamentales. Con frecuencia Escudo Jaguar ha bloqueado a otros grupos de la comunidad que tratan de gestionar recursos. Esta monopolización de la representación coincide con las tendencias que han sido hegemónicas en la asamblea de comuneros, que han llegado a prohibir el derecho de organización a las mujeres e hijos de comuneros. Pese a su combatividad y organización, las autoridades comunales de Frontera Corozal

mantuvieron durante mucho tiempo una relación clientelar con el gobierno, mediante la cual intercambiaron apoyo político y votos por beneficios económicos (García, 2000).

El carácter corporativo de Escudo Jaguar y de muchos de los representantes comunales de Frontera Corozal ha generado descontento en la población, así como la formación de otras organizaciones dedicadas al ecoturismo, como Pájaro Jaguar IV, Tikal Balam y La Nueva Alianza. Algunas de ellas han seguido un estilo de gestión similar al de Escudo Jaguar, pero el grupo de La Nueva Alianza ha dado lugar a un estilo diferente y contrapuesto.

La cooperativa La Nueva Alianza: ecoturismo y autonomía abierta

La Nueva Alianza es una organización que agrupa a hijos de comuneros y mujeres jóvenes de Frontera Corozal. Durante los años ochenta algunos de ellos se vincularon con catequistas de la diócesis de San Cristóbal y comenzaron a crear una organización propia, al margen de las autoridades comunales. En 1989 fundaron una tienda cooperativa, idea que tuvo éxito debido a que los intermediarios comerciales duplicaban o triplicaban los costos de los artículos de primera necesidad. A principios de los noventa elaboraron otras propuestas de trabajo colectivo que pudieran incluir a mujeres e hijos de comuneros, entre ellas las de formar una granja de pollos, una panadería y una sastrería. También comenzaron a ver en el turismo una alternativa de subsistencia y diseñaron un proyecto ecoturístico que incluía cabañas, restaurante y transporte en lancha, para que fuera mayor la derrama económica del turismo en la comunidad. Intentaron construir una “triple SSS” (Sociedad de Solidaridad Social), y buscaron la autorización de los representantes de los bienes comunales, quienes se las negaron con el argumento de que estaba prohibido que las mujeres y los hijos de comuneros crearan asociaciones para gestionar proyectos, que ese derecho era exclusivo de los comuneros. Lograron el apoyo del agente municipal y después de mucho presionar, la asamblea de comuneros les dio un terreno para su proyecto ecoturístico. Construyeron primero una palapa para hamacas y después se contactaron con una agencia de turismo italiana, que les donó 10,000 dólares, a los que sumaron recursos propios para poder construir ocho cabañas. Fue en 1997 cuando se registraron como Cooperativa La Nueva Alianza.

Varios de los integrantes de Nueva Alianza tienen una experiencia de varios años de participar en grupos y movimientos indígenas de Chiapas con orientación política de izquierda. Al principio estuvieron ligados con la red de grupos articulados con la diócesis de San Cristóbal y después participaron con organizaciones indígenas de segundo nivel que plantearon demandas de autonomía indígena desde antes de la rebelión del EZLN en 1994. Desde su surgimiento, el grupo que hoy se llama Nueva Alianza fue muy hostigado por parte de Escudo Jaguar y de algunas autoridades comunales, quienes utilizaron el monopolio de la representación legal para obstaculizarles la gestión de proyectos y recursos en las dependencias federales y estatales. Con frecuencia los tildaron de rebeldes y comunistas. En 1994 les acusaron de ser zapatistas, con el fin de evitar que recibieran fondos gubernamentales. Durante muchos años elaboraron diversos proyectos que no lograron apoyo externo. Esta situación cambió a partir del año 2000, cuando después de décadas el PRI perdió tanto la presidencia de México como la gobernatura de Chiapas. La alternancia política le abrió a La Nueva Alianza, por primera vez, la posibilidad de interlocución real con las agencias gubernamentales. Así, en 2001 consiguieron un apoyo del Instituto Nacional

Indigenista y en 2002 inauguraron su centro ecoturístico, que en la actualidad cuenta con cabañas, restaurantes y lanchas para transporte hacia Yaxchilán.

La cooperativa Nueva Alianza cuenta con 27 socios (19 hombres y 8 mujeres), quienes de manera colectiva son propietarios de cinco lanchas de motor y de un terreno de media hectárea, dentro del cual tienen oficinas, un restaurante y 11 habitaciones para turistas tipo cabaña. Aproximadamente la mitad de los socios trabajan dentro del proyecto ecoturístico, como conductores de las lanchas, cocineros (as), meseros, vigilantes y encargadas de la limpieza. Los ingresos de Nueva Alianza son bastante modestos, con muchas dificultades alcanzan para pagar salarios a los socios que trabajan en el proyecto. Los ingresos por el servicio de lanchas son muy variables: en las temporadas altas pueden transportar alrededor de 300 personas al mes, mientras que en temporadas bajas sólo transportan entre 20 y 50 personas, de modo que las ganancias para la cooperativa por esta actividad oscilan entre 50 y 1000 dólares mensuales.

Los ingresos por hospedaje también dependen de la temporada. Por ejemplo, en el mes de agosto de 2004 se hospedaron 85 personas que pagaron un total de \$1,096.00 dólares, mientras que en febrero de 2005 sólo recibieron a 27 personas que pagaron únicamente 270 dólares. El siguiente cuadro muestra los ingresos promedio por hospedaje entre enero de 2004 y junio de 2005.

Cuadro 2. Servicios de hospedaje del Centro Ecoturístico Nueva Alianza, 2004-2005

Período	Número de huéspedes	Ingresos (USD)	Promedio mensual de ingresos en USD
Enero-junio de 2004	309	2,395.00	399.16
Julio-diciembre 2004	314	4,193.00	698.83
Enero-junio 2005	352	3,658.00	609.66
Total	975	10,246.00	569.21

Fuente: calculado a partir de los libros de registros de la Cooperativa Nueva Alianza

Como puede verse, el ingreso mensual promedio es muy bajo: alrededor de 400 dólares en la primera mitad del año 2004 y cerca de 700 dólares en la segunda mitad de ese año, que incluye más períodos vacacionales. Aunque en la primera mitad de 2005 hubo un incremento de 50% con respecto al mismo período de 2004, los ingresos promedio apenas rebasaron los 600 dólares. Estas cifras se refieren a los ingresos brutos, es decir, los que pagaron los huéspedes, para calcular las ganancias netas habría que deducir todos los gastos. En apariencia es un negocio rentable, pero quizás no lo sería si se tomaran en cuenta los gastos de inversión en la construcción de las cabañas, que provinieron de un financiamiento gubernamental y del trabajo colectivo de los socios. Más que una empresa generadora de utilidades puede ser entendida como una opción de autoempleo: el principal beneficio que arroja a los socios es la posibilidad de tener una ocupación digna. En cierta forma esta cooperativa reproduce, bajo nuevas circunstancias, la lógica de subsistencia de la unidad campesina, que no se orienta hacia el lucro, sino hacia la sobrevivencia de sus integrantes. Esta lógica se aprecia también en el balance de ingresos y egresos del restaurante: en el semestre julio-diciembre de 2004 sus ventas ascendieron 4,843 dólares, pero sus compras fueron de 4,572 dólares, es decir, sus ganancias en seis meses fueron de sólo 271 dólares, pese a que trabajan en el restaurante seis personas y sirven una gran cantidad de comidas. ¿Cómo explicar esto? No se trata de un mal negocio o de un restaurante poco eficiente, sino que ahí

también comen los socios de Nueva Alianza que trabajan en el centro ecoturístico, de modo que tiene sentido desde una lógica de sobrevivencia: es una actividad que brinda empleo y comida a los socios. Varios de los dirigentes y de los trabajadores permanentes del centro se encuentran emparentados, hecho que refuerza la tesis de que se trata de un proyecto que se encuentra a medio camino entre ser un esfuerzo de subsistencia grupal/familiar y una iniciativa emprendedora con capacidad para competir en el mercado. Planteamos la hipótesis de que los movimientos sociales pueden ayudar a que algunas iniciativas económicas campesinas transiten de la lógica intrafamiliar hacia una lógica interfamiliar o incluso comunitaria o territorial.

La cooperativa Nueva Alianza logró sobrevivir durante años muy difíciles, cuando tenía instalaciones muy precarias, escasa clientela, débil conocimiento de las actividades turísticas y muy poca experiencia administrativa. Resistieron gracias a la solidaridad entre ellos y a que los socios combinaban su participación en el centro ecoturístico con agricultura de subsistencia en sus parcelas. Hoy en día tienen mejores instalaciones, la afluencia de turistas ha aumentado y ven el futuro con optimismo. Sin embargo, todavía es un proyecto frágil. Tuvo en su favor dos factores externos: la posibilidad de conseguir financiamientos para la construcción del centro y la gran ventaja comparativa que representa el hecho de que Frontera Corozal es la puerta de entrada a la bellísima zona arqueológica de Yaxchilán. Estas circunstancias favorables se combinaron con el capital social construido durante varios años de organización y participación en los movimientos indígenas chiapanecos. Esta experiencia muestra que los movimientos sociales pueden contribuir al desarrollo territorial rural cuando las capacidades organizativas generadas por el movimiento dan lugar a proyectos productivos viables que se articulan con una transformación institucional. El movimiento zapatista provocó que las agencias del gobierno mexicano mostraran mayor disposición para apoyar iniciativas productivas de los grupos indígenas y Nueva Alianza ha aprovechado esta nueva estructura de oportunidades. Pero es difícil replicar esta experiencia, porque muy pocas comunidades rurales cuentan con la enorme ventaja comparativa de tener vías de acceso casi exclusivas a una zona arqueológica como Yaxchilán. Además, el flujo de apoyos externos puede reducirse o desaparecer en cualquier momento. Nueva Alianza no ha logrado generar ahorros suficientes para extender o reponer sus instalaciones, se encuentra todavía muy cerca de la línea de subsistencia.

El grupo de Nueva Alianza se ha interesado en el co-manejo de los recursos naturales. En el año 2000 sus socios participaron en el proceso de diseño de un plan de manejo de la Reserva de la Biosfera Lacantún, junto con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Este proceso reunió a diversos sectores de la comunidad. El plan incluía la promoción del cultivo y extracción de palma xate, así como de otros productos que no afectaran al medio ambiente. Se había discutido en todos los barrios y en numerosas reuniones, el proceso iba a culminar con la aprobación del plan de manejo en una asamblea general, con participación de mujeres y de hijos de comuneros. Sin embargo, dicha asamblea nunca llegó a realizarse, ya que las autoridades comunales vieron en el plan de manejo una amenaza al control monopólico de los recursos que habían ejercido desde que se constituyó la Comunidad Zona Lacandona. Para evitar la aprobación del plan, aprovecharon que se le debían a la comunidad unos pagos de mantenimiento por actividades de reforestación. El 2 de septiembre de 2000, cuatro trabajadores de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), incluyendo al director de la Reserva de Biosfera Lacantún, fueron detenidos temporalmente por los comuneros de Frontera Corozal, para

presionar para que se pagaran los adeudos por los trabajos de reforestación. Estos adeudos se cubrieron, pero el resultado de esta acción fue que abortó el plan de manejo de la reserva, incluso se cerró la administración de la reserva de Lacantún⁴⁰. En una triste paradoja, el gobierno decidió cancelar un proyecto participativo de manejo de los recursos ambientales justo en el lugar en donde había habido mayor participación comunitaria. Este ejemplo ilustra los constantes desencuentros entre movimientos sociales e instancias de gobernanza ambiental en Chiapas.

Los integrantes de La Nueva Alianza han sido acusados de simpatizar con el EZLN, pero mantienen distancias políticas e ideológicas con esta agrupación. Una afirmación de uno de los dirigentes de La Nueva Alianza ilustra esas distancias:

“Hay tres tipos de autonomía. Una es la gubernamental, que habla de autonomía, pero en realidad los líderes están vendidos al gobierno. La segunda es la autonomía cerrada (la del EZLN), la de quienes dicen ‘aquí ni un centavo del gobierno entra’, que siguen fabricando la extrema pobreza, que justifica seguir pidiendo dinero en otras partes del mundo. Por último, está la autonomía democrática, que sepa negociar y proponer desarrollo”.⁴¹

Es sugerente la fórmula de una autonomía indígena democrática, que se distingue tanto de las organizaciones subordinadas al gobierno como de las posiciones del EZLN, que por lo general se oponen a cualquier colaboración con entidades del gobierno. Puede ser una vía interesante para avanzar en el camino del desarrollo territorial, aunque hasta el momento es una propuesta apenas incipiente.

Las mujeres de Frontera Corozal y sus estrategias de participación comunitaria.

Resulta paradójico que en Chiapas, con una larga historia de movilizaciones campesinas en las cuales han estado presentes las mujeres en marchas, plantones y toma de tierras, ellas casi nunca participan en las asambleas ejidales y comunales. Después del período álgido de los movimientos, el hombre pasa a dominar en el ámbito político y las mujeres regresan a sus actividades cotidianas, (Garza y Toledo, 2004). En las asambleas agrarias son los hombres los que asisten en representación de la familia. En Frontera Corozal, pues por acuerdo de la asamblea de comuneros sólo los “derechosos” tienen posibilidades de acceso a la tierra y a la gestión y ejecución de proyectos y financiamientos externos. El total de comuneros del pueblo son 601, del cual el 3 % son mujeres. Son viudas que, al fallecer el esposo, heredan los derechos de propiedad del terreno. Pero casi nunca toman la palabra en las asambleas ni han ocupado cargos importantes en la estructura de la organización comunitaria.

La transición de una economía basada en la propiedad de la tierra y en reglas de uso y derechos basadas en ella, a una economía cuya dinámica se sostiene en el servicio turístico, ha dado lugar a la apertura de espacios de participación más amplias a los jóvenes y a la población femenina. Es común que en el ecoturismo trabaje gran cantidad de mujeres en los servicios de alimentación y limpieza. Las mujeres reproducen en el mercado de trabajo parte del habitual quehacer que realizan en sus hogares. Pero esto no necesariamente significa que su actividad en los proyectos tenga como resultado la simple reproducción de su situación de “mujer de la casa”. Lo esencial del asunto es

⁴⁰ Trench, 2002: 215-217 y entrevista con J., socio de La Nueva Alianza, Frontera Corozal. 26 de abril de 2005.

⁴¹ Entrevista con J., socio de La Nueva Alianza, Frontera Corozal. 26 de abril de 2005.

que las mujeres, a través de sus actividades y proyectos, pueden fortalecer su capacidad de autogestión y de participación en la toma de decisiones sobre los recursos comunitarios y familiares.

Ha habido dos formas principales de participación de las mujeres en proyectos productivos. La primera consiste en su vinculación con los proyectos de ecoturismo por ser esposas y familiares de los socios, tal es el caso de Escudo Jaguar y Nueva Alianza. La segunda es la de las mujeres que, se han relacionado directa e independientemente de sus esposos a los agentes externos que han llegado a la localidad bajo diversas iniciativas de trabajo de conservación de medio ambiente y desarrollo local, como las artesanas y los grupos que trabajan proyectos de cocinas y restaurantes para el servicio turístico.

En Escudo Jaguar y Nueva Alianza las mujeres se ocupan principalmente de la limpieza de las instalaciones, atender la cocina del restaurante y el lavado de la ropa de los hoteles. A pesar de que en Nueva Alianza las mujeres están reconocidas como socias, - de 27 socios, ocho son mujeres- ellas no tienen ningún cargo importante dentro de la directiva de la asociación ni participan activamente en las asambleas. En Frontera Corozal, en todas las asociaciones de ecoturismo de la localidad se pueden encontrar algunas de las esposas e hijas de los socios colaborando en las mismas tareas domésticas no siempre recibiendo remuneración por ello. Estas asociaciones derivadas de las relaciones de parentesco abren nuevos foros a las mujeres en donde al mismo tiempo que se expresan actitudes de solidaridad y cooperación surgen nuevos conflictos y rivalidades, (Moore, 1996). El caso Nueva Alianza nos presenta una situación contradictoria, porque se trata de un grupo que se ha distinguido en la búsqueda del derecho a participar y han abierto puertas para los hijos de los comuneros, pero parece ser que para las mujeres siguen cerradas. Aunque son socias, las mujeres han salido de las cocinas de sus casas para entrar a la cocina del restaurante.

Otras mujeres han buscado alternativas al margen de sus familiares hombres. Para ello ha sido favorable la intervención de distintos agentes externos relacionados con las instancias estatales y con organismos no gubernamentales. Se han organizado en grupos barriales de entre ocho y quince mujeres para trabajar diversos proyectos. Varios de ellos se relacionan con el sector turístico, como pequeños restaurantes, taquerías, comercio de abarrotes y producción de artesanías. La participación de las mujeres en estos proyectos constituye un aprendizaje y es una vía mediante la cual ellas transitan de las cocinas de sus casas a las juntas de barrio, a las asambleas locales y regionales y al mismo tiempo participan en programas de capacitación.

Una de las organizaciones que trata de modificar el papel de las mujeres en la comunidad es el grupo de artesanas “Flor de la selva”, que se dedica a la producción de artesanías textiles. Se constituyeron como grupo de socias en el año 2004 y consiguieron un financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social. Con este crédito compraron ocho máquinas de coser. Su organización se originó porque “las amigas se reunían para bordar juntas, se sentaban en la calle a bordar y conversar. Este trabajo, desde antes lo hacíamos pero cada quién en su casa, a veces nos juntábamos algunas para costurar y platicar pero llegaron unas personas que nos ayudaron a trabajar organizadas y así se hizo la Flor de la Selva”.⁴²

⁴² Entrevista con dirigente de la asociación “Flor de la Selva”, agosto 2005.

Las mujeres señalan que el surgimiento del zapatismo influyó en que ahora ellas tengan más espacios de participación en las asambleas comunitarias y mayor apoyo para proyectos. Recuerdan que antes, cuando asistían a las asambleas escolares en substitución de sus esposos, eran fuertemente criticadas por los hombres. Esto “ha cambiado mucho desde el 94 y ahora los maestros nos han apoyado(...) los hombres se enojaban de que fueran las mujeres a las asambleas de la escuela, ellos decían: ¿por qué van a venir las mujeres, qué los niños no tienen padre? Pero los maestros dijeron que también las mujeres podíamos estar, que por qué tenían que vernos como si fuéramos diferentes, y así ahora ya los hombres no dicen nada, ya se tienen que ir acostumbrando....sólo dicen: si está lista la comida todo está bien.”⁴³

El grupo Flor de la Selva ha recibido varios cursos de capacitación con el apoyo de Conservación Internacional y la Asociación Cultural Na-Bolom (de San Cristóbal de Las Casas); así, han aprendido diferentes técnicas de corte y confección, una diversidad de diseños de bordados y las que hablan español actualmente están aprendiendo el inglés. Las artesanas trabajan en el centro toda la mañana. Elaboran manteles, blusas, sábanas y vestidos que salen a vender al embarcadero del río y en el museo comunitario. Al mismo tiempo, están explorando formas de comercializar en el mercado internacional. La circulación de artesanías en Chiapas actualmente tiene un nuevo significado que trasciende la función de souvenir y de contenido estético para adquirir también un contenido político. Actualmente algunas artesanas chiapanecas indígenas han salido a recorrer el mundo portando sus textiles; la artesanía chiapaneca es comprada en Europa y Estados Unidos también por solidaridad con el movimiento indígena y zapatista. Si bien los textiles chiapanecos competían desventajosamente en el mercado internacional con los asiáticos, hindúes y de otros países de América Latina, ahora son apreciados y adquiridos porque simbolizan un movimiento indígena. Se ha señalado que la politización de la indianidad y la transformación de las cooperativas y asociaciones de artesanías en actores importantes en el desarrollo económico de sus pueblos son dos elementos que contribuyen a un clima favorable para la comercialización de los textiles chiapanecos (Vargas, s/f: 174). El fenómeno anterior es parte de los procesos de articulación de lo local y lo global, que se producen y reproducen como parte de lo que Mato denomina complejos transnacionales de producción cultural, en los que circulan representaciones de ideas como etnicidad, identidades, género, medio ambiente o desarrollo sostenible, entre otras (Mato, 2000).

Un factor crucial en el desarrollo de este grupo de artesanas ha sido la multiplicación de vínculos entre mujeres locales y externas. El grupo ha entrado en relación con mujeres de diversas instancias: empleadas de la Secretaría de Desarrollo Social, una diseñadora textil altamente calificada de la ciudad de México, personal de organizaciones no gubernamentales como Na-Bolom, de San Cristóbal de Las Casas y de Conservación Internacional (con oficinas en Tuxtla Gutiérrez). En esta red de vinculaciones ha desempeñado un papel fundamental una institución académica, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Esta institución apoyó la formación del Museo de la Cuenca del Río Usumacinta Frontera Corozal, que cuenta con un restaurante al que acuden a comer diariamente decenas de turistas después de visitar Yaxchilán. El museo es un sitio en el que convergen diversos actores locales y externos, con muchos espacios para la participación de las mujeres. Actualmente

⁴³ Entrevista con artesanas del grupo “Flor de la Selva”, agosto de 2005.

trabajan alrededor del museo mujeres de la comunidad (la administradora, las cocineras y meseras, las artesanas que elaboran el vestuario, los manteles, las cortinas y otros implementos) y mujeres que vienen de otras partes (arquitectas, una diseñadora textil, asesoras, etcétera). A través de esta red se han generado empleos, innovación en productos y uso de insumos locales, pero sobre todo se ha abierto otra vía para que las mujeres tomen su lugar en las instancias locales de decisión. Se han ampliado relaciones entre mujeres de diversos lugares que comparten conocimientos diferentes. Estas relaciones con mujeres de organismos externos han favorecido y ampliado sus posibilidades de organización y gestión para el desarrollo, además de que indirectamente han propiciado un proceso de toma de conciencia sobre la necesidad de conservar los recursos naturales. Un factor importante en la consolidación de estos vínculos fue el movimiento zapatista, que despertó el interés por Chiapas y por la selva lacandona en diferentes instancias nacionales e internacionales, además de que contribuyó a un mayor reconocimiento y aceptación de la participación de las mujeres en nuevos roles comunitarios y familiares. Cuando estas circunstancias se combinaron con procesos locales de organización de las mujeres, fue posible conformar estas redes.

3. Conclusiones.

Es el momento de discutir cuáles son las lecciones que se pueden extraer de estos dos casos para responder nuestras dos preguntas iniciales: ¿cuáles son las repercusiones de los movimientos sociales sobre la gobernanza ambiental y el desarrollo territorial? y ¿qué factores intervienen en hacer que esas repercusiones sean positivas o negativas?

Por lo que toca a la primera interrogante, hay evidencias de que las redes de movimientos sociales del neozapatismo, combinadas con procesos locales, produjeron cambios sustanciales en el estado de Chiapas y, en particular, en la selva lacandona. En el caso de las comunidades zapatistas o con importante presencia zapatista esos cambios fueron radicales: los finqueros que quedaban abandonaron las tierras, se desplazó a las agencias estatales y a los antiguos líderes del PRI y se formaron nuevas instancias de poder local y regional que pusieron en marcha su propio sistema de salud, educación e impartición de la justicia, además de que establecieron una prohibición a la venta y consumo de alcohol y promovieron la agricultura orgánica (Burguete, 2004); también han tejido vínculos con organizaciones civiles nacionales e internacionales que se han solidarizado con los indígenas chiapanecos. Pero las ondas expansivas del neozapatismo también propiciaron modificaciones en otras comunidades de la selva. En algunos casos cayeron los antiguos caciques y surgieron nuevos liderazgos, además de que se construyeron carreteras, se expandió la red eléctrica y han recibido numerosos apoyos gubernamentales y no gubernamentales para desarrollar proyectos agrícolas, ganaderos, ambientales y ecoturísticos. Hace doce años la selva era todavía una zona aislada, con escasa presencia del estado mexicano, sujeta a las arbitrariedades de caciques, finqueros y compañías forestales. Era también una región en la que los indígenas eran ciudadanos de segunda clase en sus propias tierras, y en la que las mujeres estaban excluidas de los órganos de decisión comunitaria. La capacidad transformadora del movimiento es indudable: la selva tiene hoy nuevos rostros, los actores ocupan nuevas posiciones y hay nuevas reglas del juego. Pero, ¿qué tanto contribuyen estas transformaciones al desarrollo territorial rural?

Nuestra primera conclusión es que el neozapatismo abrió el camino y preparó el terreno para nuevas perspectivas de desarrollo. Hasta hace poco, la selva lacandona parecía condenada a un modelo de crecimiento depredador, en el que en pocos años se hubiera producido un deterioro ecológico irreversible, ante la ausencia del estado o su complicidad con las prácticas oportunistas que buscaban obtener a corto plazo rentas extraordinarias mediante la explotación irracional de la madera o la rápida expansión de la frontera agrícola y ganadera. En ese escenario, los campesinos indígenas y mestizos no habrían tenido muchas oportunidades para escapar de la pobreza, fuera de migrar hacia las ciudades o al extranjero, como ha ocurrido en muchas otras partes del México rural durante los últimos lustros. Pero los movimientos indígenas y ambientalistas modificaron las estructuras de oportunidades en la zona, tanto para los simpatizantes del EZLN como para muchos otros habitantes de la selva. En la actualidad los indígenas, los campesinos pobres y las mujeres de la selva tienen incentivos para iniciar diversos proyectos productivos, educativos, sociales y ambientales, ya sea en el contexto de las instituciones zapatistas o aprovechando las instancias gubernamentales y no gubernamentales que han desplegado un amplio abanico de programas en la región. Para hacerlo, ya no tienen que establecer una relación clientelar con algún líder corrupto (aunque esta práctica persista en muchos casos). Ahora existe la posibilidad de formar un grupo, elaborar un proyecto y presentarlo, ya sea ante la Junta de Buen Gobierno de un caracol zapatista o ante una organización no gubernamental o ante alguna dependencia del gobierno estatal o federal. En estas gestiones, ser indígena o ser mujer ya no es un inconveniente, incluso en muchos casos se ha vuelto una ventaja comparativa. Las posibilidades de subsistencia también se han modificado. Por un lado se han restringido, porque ya es casi imposible tumbar áreas de selva para abrir nuevas áreas de cultivo. Pero por otra parte se han ampliado, no se reducen a actividades agropecuarias tradicionales, sino que ahora existen oportunidades para cultivar o extraer otros productos que pueden venderse en mercados dinámicos (hortalizas, productos orgánicos, pita, palma xate) o, en el caso de las comunidades no zapatistas, incursionar en el ecoturismo y en la venta de servicios ambientales.

Ahora bien, esta nueva estructura de oportunidades no es suficiente para garantizar la continuidad del desarrollo territorial en la región. Las experiencias analizadas en este artículo muestran algunos de los alcances, limitaciones y dilemas del desarrollo en La Corona y Frontera Corozal, que en muchos sentidos son compartidos por otras comunidades de la selva. Podrían resumirse de la siguiente manera:

1. Se han iniciado procesos de innovación y diversificación productiva, pero que todavía son muy frágiles y dependen de apoyos externos. Muchos pobladores de La Corona y Frontera Corozal han iniciado actividades que van más allá de la producción campesina de subsistencia (cultivos comerciales, ganadería, servicios ambientales, ecoturismo), pero el arranque de estas actividades ha requerido de apoyos por parte de agentes externos: el apoyo de una agencia italiana y de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena para el centro ecoturístico Nueva Alianza, la colaboración de la UNAM, de Conservación Internacional y de la Secretaría de Desarrollo Social para diversos proyectos en Frontera Corozal, el crédito del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad para el proyecto de ganadería y la intervención de AMBIO para canalizar fondos europeos para el pago de servicios ambientales en La Corona. El movimiento zapatista y la movilización local en Frontera Corozal y La Corona crearon condiciones favorables para atraer esos recursos externos, al mismo tiempo que dotaron a grupos locales de las habilidades sociales y de las redes necesarias para gestionarlos, obtenerlos y administrarlos. También contribuyeron a que las iniciativas económicas campesinas

pasaran del nivel familiar a niveles más amplios: interfamiliares, comunitarios e incluso regionales. Aunque los grupos analizados están tratando de valerse por sí mismos, todavía son muy vulnerables, porque no han alcanzado la consolidación organizativa, financiera y productiva necesaria para poder competir exitosamente en el mercado sin esos apoyos. En el caso de Frontera Corozal algunos de los proyectos ecoturísticos parecen boyantes, pero cabe recordar que su éxito en gran medida está ligado a una ubicación privilegiada, no replicable, que les permite aprovechar el paso de turistas hacia Yaxchilán, y no tanto a que hayan logrado altos niveles de organización y competitividad. En el caso de La Corona apenas comienzan a incursionar en la ganadería y son muy pocos los ejidatarios que han logrado suficientes excedentes y capacidad de ahorro como para expandir su actividad, además de que siguen dependiendo de intermediarios y se trata de una ganadería extensiva que aprovecha las bondades de la tierra y el clima de la zona, pero a la que le hace falta mucha inversión y organización para alcanzar una sustentabilidad de mediano y largo plazo. En síntesis, los movimientos sociales han contribuido al despegue de una transformación productiva, al promover flujos de recursos, forjar habilidades sociales y crear redes locales y extralocales, pero la continuidad de esa transformación requiere otros recursos y otros aprendizajes que no necesariamente están al alcance de los movimientos sociales.

Hay nuevos mecanismos de gobernanza territorial, pero enfrentan conflictos y otros problemas significativos. En Frontera Corozal se pasó del control monopólico que ejercían los grupos que controlaban la asamblea de comuneros, a una situación más plural en la que comienzan a participar sectores antes excluidos (mujeres, hijos de comuneros, otros grupos de comuneros). Ha habido frecuentes disputas por el control de recursos estratégicos (el acceso a financiamientos externos y el acceso al río para el transporte fluvial de turistas) y aunque ha habido algunos acuerdos, son bastante precarios y es de esperarse que persista una tensión entre el manejo colectivo de los recursos del territorio y los grupos de interés que buscan tener acceso privilegiado a ellos. En el caso de La Corona, por tratarse de una comunidad muy pequeña y bien organizada, hay un funcionamiento eficiente de la asamblea ejidal y se han establecido zonas de reserva ambiental mediante acuerdos de asamblea que son respetados. El riesgo en este caso es que la creciente estratificación socioeconómica debilite las instancias de gobernanza que fueron construidas sobre la base de la igualdad entre todos los campesinos que llegaron a colonizar la zona. En síntesis, los movimientos sociales fortalecieron procesos de gobernanza territorial que se iniciaron con la colonización de la selva, a la vez que facilitaron la participación activa de sectores que antes estaban marginados. Es interesante destacar que en ambos casos las instituciones agrarias (asamblea ejidal, asamblea de comuneros, comisariado ejidal, representantes de bienes comunales) desempeñan un papel central en la regulación de los recursos y los incentivos y tienen mayor capacidad que las instancias submunicipales. Los movimientos contra los caciques no desplazaron a las instituciones agrarias, sino que las abrieron a la participación de nuevos sectores, con mayor éxito en La Corona que en Frontera Corozal. Pero son instancias de carácter local, son muy escasos los vínculos de nivel regional que enlazan a varias comunidades rurales y a éstas con centros urbanos en un territorio más amplio.

Después de varias décadas de deterioro ecológico, en estas dos comunidades se ha puesto un freno relativo a algunas de las actividades más nocivas para el medio ambiente y se han iniciado diversas actividades económicas más respetuosas del

entorno: en Frontera Corozal se promueve el ecoturismo y la extracción de xate y pita, en La Corona se ha creado una zona de reserva y se promueve la venta de servicios ambientales. Pero el riesgo ambiental persiste, en otras áreas de la región prosigue la tala de bosques y la quema de la selva con propósitos agrícolas y ganaderos. En las dos comunidades estudiadas son constantes las presiones demográficas y económicas para extender la ganadería, la agricultura o el turismo a costa de la selva. Sin mayores transformaciones productivas e institucionales que permitan crear redes territoriales más fuertes y extensas será difícil armonizar las necesidades ambientales con las necesidades económicas de los habitantes de la región.

4. Uno de los grandes logros del neo-zapatismo ha sido la revaloración de lo indígena y el empoderamiento de los diversos grupos étnicos que durante siglos habían sido explotados y discriminados. La correlación de fuerzas cambió en un sentido positivo para los indígenas de la región. No obstante, la mayor parte de los indígenas de la selva lacandona continúa padeciendo la exclusión y viviendo en condiciones precarias. Las carencias por remontar son enormes: en el año 2000 más de 90% de la población económicamente activa de Frontera Corozal ganaba menos de dos salarios mínimos, 33% de los mayores de 15 años no sabían leer y escribir, 8% de los niños en edad escolar no acudían a la escuela y 66% de la población tenía sólo primaria incompleta. En La Corona 81% ganaba menos de dos salarios mínimos y las condiciones educativas y de vivienda eran peores: 40% de los mayores de 15 años no sabían leer y escribir, 17% de los niños de 6 a 14 años no iban a la escuela, 83% de la población tenía primaria incompleta y 97% de las viviendas no tenía agua potable⁴⁴. Carencias similares se encuentran en toda la región de la selva. Esto sugiere que un movimiento social puede modificar en un lapso breve algunas dimensiones políticas y simbólicas adversas a los indígenas, pero que la eliminación de la pobreza, la exclusión y la discriminación requieren de un período más largo y de la participación de otros actores adicionales a los movimientos.

Una de las repercusiones positivas de los movimientos indígenas y ambientalistas en la zona de estudio ha sido el fortalecimiento de una participación más amplia de las mujeres en los espacios institucionales de la región, proceso que se ha facilitado con la incorporación de la perspectiva de género en algunos programas de organismos estatales, civiles y académicos. La información obtenida acerca de la participación comunitaria de las mujeres en Frontera Corozal y La Corona nos muestra que existen elementos que promueven la equidad entre hombres y mujeres, como la transformación de las percepciones sobre la mujer indígena, los vínculos extralocales entre mujeres y el incremento del capital educativo entre mujeres jóvenes. Por otro lado, también existen circunstancias estructurales que ponen a la mujer en una situación de desventaja, por ejemplo las que se relacionan con la estructura organizativa de los ejidos y comunidades: por lo general las mujeres no participan en las asambleas ni son autoridades ejidales o comunales. Otros obstáculos son la persistencia de prejuicios y discriminación hacia las mujeres y el hecho de que muchas de las de mayor edad no hablen castellano o no sepan leer y escribir, que además de ser una limitación importante, con frecuencia es utilizado como pretexto para impedir su participación en puestos directivos. También se observa que muchos de los proyectos de mujeres en la región están en una etapa de transición en la que siguen siendo muy dependientes de los hombres y de asesoras externas, en particular en lo que se refiere a la gestión y negociación de proyectos con organismos gubernamentales y no gubernamentales.

⁴⁴ INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

Además, en la mayoría de los casos su participación en los proyectos productivos se restringe a actividades tradicionales como el corte y confección, la cocina y la limpieza.

En síntesis, la irrupción de esa amplia red de movimientos sociales que es el neo-zapatismo fue fundamental para remover muchos obstáculos al desarrollo territorial de la selva lacandona: el predominio de caciques y finqueros, el descuido gubernamental, el aislamiento, la discriminación hacia indígenas y mujeres, la escasa conciencia ambiental, etcétera. Se han removido obstáculos, pero el desarrollo territorial de la selva aún está muy lejos, y el camino hacia allá no se pavimenta de la noche a la mañana, ni siquiera cuando existe un poderoso movimiento social. Para remontar los niveles de exclusión, pobreza y deterioro ecológico que existen en la selva lacandona hacen falta muchos años de transformación institucional e innovación productiva, así como redes territoriales y mecanismos de gobernanza mucho más amplios y consolidados de las que existen hasta la fecha.

Por lo que toca a la segunda pregunta, sobre los factores que inciden para que las repercusiones de los movimientos sociales sean favorables o desfavorables al desarrollo, destacan los siguientes: las orientaciones de los movimientos hacia las instancias de poder, el tipo de identidades que generan, los aprendizajes productivos e institucionales que promueven, su relación con los mercados, los vínculos locales y extralocales que alcanzan y la fortaleza y las características de las instituciones de gobernanza que construyen.

Existe un gran número de posibles orientaciones de los movimientos sociales hacia las instancias de poder. En la selva lacandona se encuentran tres grandes orientaciones. Por un lado, la orientación gremialista clientelar como la de Escudo Jaguar y la mayoría de los grupos de lancheros de Frontera Corozal, que centran su estrategia en obtener apoyos por parte del estado como vía principal para el acceso a los recursos. En el otro extremo, el EZLN mantiene una completa autonomía con respecto al poder estatal, rechaza todos los apoyos gubernamentales y trata de construir instancias propias de poder territorial desde abajo. Una vía intermedia es la de “autonomía abierta” que siguen el ejido la Corona y algunos grupos de Frontera Corozal (la nueva Alianza, Flor de la Selva, el Museo de la Cuenca del Usumacinta), que al mismo tiempo que demandan recursos gubernamentales tratan de mantener espacios autónomos de decisión y participación. De estas tres orientaciones, la gremialista clientelar parece ser la que menos contribuye al desarrollo territorial, porque reproduce la dependencia y subordinación hacia el gobierno, además de que propicia el acaparamiento de recursos y oportunidades por parte de un grupo, en detrimento de los demás y de la colaboración territorial. No obstante, hay que decir que es la orientación que ha recibido mayores apoyos por parte del estado y de grandes organizaciones no gubernamentales como Conservación Internacional. En contraste, las orientaciones de autonomía radical y autonomía abierta hasta el momento han generado hasta el momento poco bienestar material, pero tienen un mayor potencial de desarrollo, en tanto que dependen menos del gobierno o de plano son totalmente independientes. Además, tienden a combatir el acaparamiento de oportunidades. Sin embargo, también enfrentan riesgos importantes. Las autonomías de facto zapatistas se han visto aprisionadas en la lógica del conflicto constante con el gobierno y con actores no zapatistas. Por su parte, la opción de la autonomía abierta ha logrado pocos seguidores y hasta la fecha ha dependido de los apoyos de algunos aliados (ONG.s, universitarios, sectores progresistas del gobierno).

Las identidades generadas por los movimientos son decisivas para las perspectivas del desarrollo territorial. Aquí importan tanto la fortaleza de los lazos identitarios como el tipo de identidades. En Frontera Corozal la identidad indígena chol aparece más desdibujada y fragmentada por las oposiciones entre distintos grupos, aunque se han llegado a algunos acuerdos entre ellos. En La Corona también hay una fuerte identidad territorial, pero restringida al ámbito de la comunidad. En contraste, Los zapatistas han construido una fuerte identidad indígena, que no es la vieja identidad esencialista de comunidades cerradas o de grupos étnicos separados unos de otros, sino una identidad política que reúne a varios grupos étnicos que tienen en común un proyecto de desarrollo autónomo y su oposición al gobierno y al neoliberalismo (Gasparello, 2005: 214-216; Harvey, 1995). El punto cuestionable de la identidad promovida por el EZLN es que traza fronteras muy rígidas entre zapatistas y no zapatistas, hecho que dificulta la colaboración con otros actores dentro de la zona y es fuente de confrontaciones. Parecen contribuir más al desarrollo territorial las identidades que permiten cruzar las fronteras y tender puentes entre diversos grupos que habitan un espacio, que aquellas que establecen líneas divisorias por intereses sectoriales o por conflictos ideológicos y políticos (Woolcock, 1998).

En el caso de la selva lacandona, un aspecto en el que se puede detectar una correlación positiva entre movimientos sociales y desarrollo consiste en que los movimientos indígenas y ambientalistas han fomentado numerosos aprendizajes productivos e institucionales entre los campesinos pobres de la región. La lista de las habilidades y capacidades adquiridas por los participantes y dirigentes de los movimientos es larga: metodologías de reunión y negociación, nuevas técnicas agropecuarias, nuevos cultivos, manejo de riesgos ambientales. En La Corona y en Frontera Corozal hay grupos que, con la colaboración de ONGs e instancias académicas y gubernamentales, se han capacitado en la administración de microempresas y en el diseño y gestión de proyectos económicos y sociales.

No encontramos evidencias de una relación directa entre movimientos sociales y vinculación con mercados competitivos. En Frontera Corozal se ha reducido un poco el poder de algunos intermediarios turísticos, pero esto parece estar más ligado al desarrollo de las capacidades locales para ofertar servicios que a la acción de los movimientos propiamente dichos. En La Corona se ha incrementado la venta de ganado, pero sigue sujeta a intermediarios, ya que han fracasado los intentos por crear redes regionales alternativas de comercialización. Lo que sí han propiciado los movimientos es el desarrollo de intercambios no mercantiles o para-mercantiles, que no son regulados por la competencia, sino por otros mecanismos: redes de cooperación, transferencias estatales, reciprocidad comunitaria, etcétera. Tal es el caso de los circuitos de venta de servicios ambientales y de los créditos blandos del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad en La Corona, de los apoyos a empresas ecoturísticas o a los grupos de mujeres en Frontera Corozal. Ante las dificultades para lograr una buena inserción en los mercados, los movimientos procuran darles la vuelta, mediante mecanismos de reciprocidad y solidaridad. Lo que no está claro es si en el mediano plazo este rodeo creará condiciones para competir mejor en el mercado o si reproducirá la dependencia hacia transferencias no mercantiles. Esto dependerá, de las capacidades económicas, sociales y técnicas que se forjen en este proceso. También será decisiva la colaboración de otros actores que coadyuven a que las destrezas sociales generadas por los movimientos sean la base para la adquisición de destrezas económicas.

Entre los procesos favorables al desarrollo que han generado los movimientos está la multiplicación de los vínculos locales y extralocales. La Corona está ligada a organizaciones no gubernamentales y a dependencias estatales. En Frontera Corozal hay, además, lazos con instituciones académicas. Todo esto constituye un importante capital social que hay que incluir en los saldos positivos de los movimientos. Pero no todo es horizontal en los vínculos entre las comunidades y las organizaciones no gubernamentales, académicas y estatales. Están atravesados por relaciones de poder y muchas veces las agencias externas imponen sus agendas a las comunidades, convirtiendo el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente en un medio para promover sus propios intereses económicos y políticos.

Quizás el factor que más determina la incidencia de los movimientos sociales sobre el desarrollo territorial es el de las características de las instituciones de gobernanza territorial que propician, entre ellas: su fortaleza, su grado de inclusión, la calidad de la democracia que practican, su habilidad para solucionar conflictos, tomar decisiones y hacer que se cumplan, su capacidad para fomentar colaboración y confianza entre diversos actores dentro del territorio y el grado en que concilian la eficiencia económica con los intereses sociales. En La Corona y Frontera Corozal las instancias de gobernanza son todavía frágiles y débiles. El gobierno mexicano y el gobierno chiapaneco no han sido capaces de crear instancias que incluyan la participación activa e institucionalizada de los indígenas, de modo que el territorio de la selva lacandona sigue fragmentado entre distintas fuerzas que se disputan el control de los recursos, sin que existan acuerdos mínimos y reglas del juego aceptadas por todos los participantes. Esto hace más difícil crear una estructura de incentivos que acerque las ganancias individuales con las ganancias sociales. Por ejemplo, en experiencias menos ligadas a movimientos sociales (los proyectos de ganadería de La Corona o el Centro Ecoturístico Escudo Jaguar de Frontera Corozal) parecen prevalecer la búsqueda de la ganancia individual y la eficiencia económica, mientras que en casos muy cercanos a movimientos (la Nueva Alianza) la lógica comunitaria parece sofocar la competitividad y las iniciativas económicas individuales. Impedir este *trade-off* entre gobernanza colectiva y eficiencia económica es uno de los desafíos para el desarrollo territorial de la zona.

No encontramos evidencias de que exista una causalidad lineal o simple, según la cual los movimientos sociales crean nuevas formas de gobernanza ambiental que, a su vez, estimulan el desarrollo territorial rural. La información nos sugiere más bien que los movimientos sociales desatan procesos diversos y multidimensionales, algunos de ellos contribuyen al desarrollo y otros no lo hacen o hasta pueden obstaculizarlo. Habrá que investigar en cada caso cuáles son las combinaciones concretas que se presentan. Lo ideal para el desarrollo territorial sería el de un movimiento social que tuviera una orientación ciudadana (no clientelar ni confrontacional), autónomo pero abierto a la negociación, que promoviera identidades fuertes pero abiertas al diálogo intercultural, capaz de generar aprendizajes técnicos y sociales, con una política proactiva de inserción en mercados dinámicos, pero fuertemente crítico de las inequidades de clase, etnia y género, promotor de múltiples vínculos extralocales y generador de mecanismos fuertes de gobernanza territorial que permitan la colaboración entre actores diversos. Puede haber dirigentes que compartan la perspectiva del desarrollo territorial, pero ningún movimiento realmente existente tendrá todas estas características, porque dependen también de contextos históricos y dinámicas relacionales que involucran a

muchos actores. En algunos casos un movimiento social es un elemento detonante que puede disparar un proceso de desarrollo territorial, en particular cuando modifica las estructuras de dominación, fortalece a los grupos excluidos y amplía las libertades de éstos para hacer elecciones. Sin embargo, la continuación de este proceso de desarrollo territorial, y en especial la consolidación de sus dimensiones institucionales y económicas, requiere de otros factores y de otros actores. No basta con la presencia de un movimiento social fuerte, se requiere uno que no se limite a promover intereses sectoriales, a hacer demandas al estado o a promover identidades reactivas o defensivas, sino que transite hacia identidades territoriales proactivas que le permitan tejer múltiples vínculos. Otros aspectos del proceso de desarrollo territorial no dependen de los movimientos, sino de la transformación de las estructuras gubernamentales en un sentido incluyente. En la selva chiapaneca no se ha avanzado suficientemente en esta dirección, prevalece un divorcio y hasta una confrontación entre las instancias de gobierno y los movimientos sociales. No obstante, existen perspectivas interesantes, como puede constatarse en La Corona, en Frontera Corozal y en muchas otras comunidades que están explorando diversas vías de sobrevivencia y desarrollo, con mayor participación de los indígenas y las mujeres. Una parte de estos logros se explica por las transformaciones y las nuevas oportunidades desencadenadas por esa amplia red de movimientos sociales en la que el levantamiento del EZLN fue un factor de primera importancia. Aún no están muy claras las repercusiones de mediano y largo plazo de estos movimientos. El tiempo dirá si lo que hoy son desencuentros y caminos paralelos y hasta divergentes pueden convertirse mañana en sinergias territoriales que promuevan un desarrollo más incluyente y equitativo.

Bibliografía citada.

- Bobrow-Strain, Aaron (2004) "Dis)Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico", *World Development*, vol. 32, núm. 6, 887-903.
- Burguete, Araceli (2004) "Desplazando al Estado: la política social zapatista", en Maya Lorena Pérez *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas*, INAH, México.
- Burguete, Araceli (2005) "Una década de autonomías de facto en Chiapas (1994-2004): los límites", en Pablo Dávalos (coord.), *Pueblos indígenas, estado y democracia*, CLACSO, Quito.
- Cancino, Socorro (1994) "Estudios de caso en la Selva Lacandona, Chiapas. La historia de vida de Elena, El Arroyo, Palenque, Chiapas", en Janet Townsend, Ursula Arrevillaga, Socorro Cancino, Silvana Pacheco y Elia Pérez, *Voces femeninas de las selvas*, Colegio de Postgraduados, Centro de Estudios de Desarrollo Rural Universidad de Durham, Inglaterra, México, pp.89-135.
- Carlsen, Laura (1999) "Las mujeres indígenas en el movimiento social", *Chiapas* Núm. 8, pp.27-66.
- Díaz Polanco, Héctor (1996) *La rebellion zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México.
- Fligstein, Neil (2001) "Social skill and the theory of fields", *Sociological Theory*, vol. 19, núm. 2, pp. 105-125.
- García, José Andrés (2000), "La colonización chol de la selva: la fundación de Frontera Corozal", *Anuario Cesmeca-UNICACH 1999*, San Cristóbal de Las Casas.
- García de León, Antonio (1994) *Resistencia y utopía*, ERA, México.
- Garza, A y S. Toledo (2004) "Mujeres, agrarismo y militancia. Chiapas en la década de los ochenta", en R. Pérez y M. L. Ruiz (coords.) *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, pp. 112-133.
- Gasparello, Giovanna (2005) *L'autonomia possibile. Chiapas: la costruzione dell'autogoverno nelle comunità indígena della Selva Lacandona*, Ed. Universitaria, Venecia.
- Gil, Pilar, 2001. "Experiencias religiosas, identidades y fronteras. Género y etnia en la diócesis de San Cristóbal de las Casas", *Pueblos y Fronteras*, núm 2, noviembre de 2001 pp. 91-109.
- Harvey, Neil (1995) "Rebelión en Chiapas: reformas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (coords.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS, México.

- Harvey, Neil (1998) *The Chiapas rebellion: the struggle for land and democracy*, Duke University Press, Durham and London.
- Harvey, Neil (2004), "Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas", en Araceli Burguete y Xóchitl Leyva (coords.), *Estudios Monográficos. Nuevos municipios en Chiapas*, Vol. 1, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, pp. 159-243.
- Hernández, Rosa (2002), *Adaptaciones sociales en torno al ecoturismo en una comunidad indígena en la selva lacandona, México*, tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Sur, San Cristóbal de Las Casas.
- Hernández, Rosa, E. Bello, G. Montoya y Erin Estrada (2004), "Social adaptations: ecotourism in the lacandon forest", *Annals*, núm. 29109, octubre.
- Holloway, John (1998) "La revuelta de la dignidad", *Chiapas*, núm. 5, pp. 7-40
- Lagarde, Marcela (1999) "Insurrección zapatista e identidad genérica: una visión feminista", en Sara Lovera y Nellys Palomo (coords.), *Las alzadas*, Comunicación e Información de la Mujer-Convergencia Socialista, México, pp.183-217.
- Leyva, Xóchitl (2004) "Las luchas por la 'ciudadanía étnica' en Chiapas y México", ponencia a la reunión de CLACSO del 25 de julio de 2004.
- López Monjardin, Adriana y Dulce María Rebolledo (1999) "Los municipios autónomos zapatistas", *Chiapas*, núm. 7, pp. 115-134.
- Lovera, Sara y Palomo Nellys (coords.) (1999), *Las alzadas*, Comunicación e Información de la Mujer-Convergencia Socialista, México, pp.92-109.
- Mato, Daniel (2000) "Prácticas transnacionales, producción de representaciones sociales y (re)organización de las 'sociedades civiles' en América Latina", en Daniel Mato, Ximena Agudo e Illia García (coords.) *América Latina en tiempos de globalización II. Cultura y transformaciones sociales*, IESALC-UNESCO, Caracas, pp. 73-92.
- Mattiace, Shanan et al. (2002) *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, CIESAS-IWGIA, México.
- Méndez, Georgina (2004) "Las mujeres priistas y el conflicto político en la zona chol", en Mercedes Olivera Bustamante (coord.), *De sumisiones, cambios y rebeldías. Mujeres indígenas de Chiapas* Vol. I, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Universidad Autónoma de Chiapas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, pp.293-337.
- Millán, Márgara (1999) "Nuevos horizontes de visibilidad", en Sara Lovera y Nellys Palomo (Coords.), *Las alzadas*, Comunicación e Información de la Mujer-Convergencia Socialista, México, pp.92-109.
- Moore, H. (1996) *Antropología y feminismo*, Cátedra, Madrid.
- Rodríguez Ocaña, Leticia (2004) *Sustentabilidad: representaciones sociales en dos comunidades de la selva lacandona*, tesis de maestría, ECOSUR.
- Ross, John (1995) *Rebellion from the roots: Indian uprising in Chiapas*, Common Courage Press, Monroe.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegúe (2004) *Desarrollo territorial rural*, RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Trench, Tim (2002) *Conservation, tourism and heritage. Continuing interventions in Lacanjá Chansayab, Chiapas, México*, tesis de doctorado, Universidad de Manchester.
- Vargas, Gabriela, (s/f.) "Globalización y artesanías. Organizaciones artesanales en Chiapas", mecanoescrito.
- Villafuerte, D. (2003) "Chiapas: las fronteras del desarrollo", *Liminar. Revista del CESMECA*, vol 1, núm. 1, pp. 19-35.
- Viqueira, Juan Pedro y Mario Humberto Ruz (coords.) (1995), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS, México.
- Woolcock, Michael (1998) "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and society. Renewal and critique in social theory*, vol. 27, núm.2, pp. 151-208.

Capítulo 10.

Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi⁴⁵

Pablo Ospina Peralta
Alejandra Santillana Ortiz
Santiago Ortiz Crespo
María Arboleda
Carlos Larrea Maldonado

Bajo cualquier circunstancia, debe uno ponerse del lado de los oprimidos, incluso cuando van errados, pero sin perder de vista que están amasados con el mismo barro de sus opresores

E. M. Cioran

Introducción.

Durante varias décadas los proyectos de desarrollo rural en Ecuador y en América latina han venido sucediéndose unos a otros con resultados modestos. La persistencia de la pobreza, la exclusión y la marginalidad de la mayoría de territorios o incluso de las comunidades en las cuales estos proyectos han intervenido, suele ser la marca distintiva. Casi todas las evaluaciones coinciden en atribuir a estos largos esfuerzos, resultados modestos en relación a las expectativas que alguna vez tuvieron, aunque ciertos analistas puedan reconocer algunos logros significativos en intervenciones específicas⁴⁶. Recientemente se crearon expectativas de que la influencia de los poderosos movimientos sociales rurales de los últimos años pudiera tener una influencia positiva en un desarrollo rural más exitoso e inclusivo de los pobres. Estas expectativas se fundan en el supuesto de que los movimientos sociales tienen capacidad para estimular o inducir procesos de cambio institucional y por lo tanto incidir en los procesos de toma de decisiones sobre los territorios en donde funcionan alterando las instituciones de gobierno territorial y ambiental y por lo tanto el acceso, distribución, control y uso de los recursos naturales. Estos cambios alterarían las instituciones tradicionales de gobierno, modificando la regulación de la actividad económica y los procesos de construcción de identidades en el territorio (Chiriboga 2005).

Tres conceptos articulan la secuencia de esta expectativa: movimientos sociales, gobernanza o gobierno territorial y desarrollo territorial. Se supone que cuando un “movimiento” determinado promueve instancias, herramientas y espacios de gobierno territorial, incrementa sus posibilidades de influir sobre la configuración económica del lugar en el que se despliega. El movimiento social es el sujeto, la gobernanza es la herramienta y el desarrollo territorial es el objetivo.

⁴⁵ Investigadores del Instituto de Estudios Ecuatorianos. Una versión ampliada de este artículo se publicó en Ospina et al (2006b).

⁴⁶ Cfr. Chiriboga et al (1999), Chiriboga (1995); Martínez (2002).

Por “movimiento social” entendemos las acciones colectivas con estabilidad en el tiempo y alto grado de organización, orientada hacia el cambio o la transformación de la sociedad o de alguna de sus esferas; pueden responder a tensiones o contradicciones específicas en la sociedad y orientarse a poner término a esa contradicción específica o puede constituirse como portador del sentido de la historia y como encarnación y principal agente del cambio social global⁴⁷. Por “gobierno territorial” se entiende el proceso de establecer o extender las instituciones que definen un régimen democrático modificando o fundando un nuevo régimen que facilite la práctica de la democracia dentro de la gestión de lo público donde la responsabilidad y el poder no está centrada únicamente en el Estado, ni está solamente compartida con el mercado, sino que involucra a los diversos actores sociales con responsabilidades y competencias permitiendo construir nuevas institucionalidades, normas y prácticas relacionadas al manejo y acceso a recursos (RIMISP 2004). Por “desarrollo territorial” se entiende un proceso endógeno por medio del cual un colectivo toma (o recupera) el control de los procesos que lo determinan y afectan. Esto implica reconocer la necesidad del uso adecuado o no destructivo de los recursos naturales que forman parte de su territorio. El modelo asume, por lo tanto, que una condición previa de desarrollo territorial es la *toma de control político* sobre ese territorio; lo que supone una capacidad de los movimientos sociales para crear su propia organización socio - productiva, así como para promulgar o ratificar normas, reglas y principios, asegurando la participación y la democratización efectivas (RIMISP 2004).

El caso de los gobiernos locales constituidos e impulsados por la movilización indígena en la sierra ecuatoriana es paradigmático de estas expectativas. Desde hace dos décadas el movimiento indígena ecuatoriano emergió como una de las más poderosas manifestaciones de ascenso de nuevos actores políticos y sociales que haya conocido el Ecuador a lo largo de su historia. En la última década las principales organizaciones indígenas empezaron a competir electoralmente a nivel local ganando algunos gobiernos seccionales. En esos gobiernos territoriales han impulsado procesos de desarrollo local articulados en torno a instancias participativas, a planes de desarrollo y a cambios en la institucionalidad de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, las organizaciones étnicas se convertían en un eje articulador de las demandas de otros actores sociales territoriales⁴⁸. Al representar el ascenso y consolidación de actores rurales tradicionalmente excluidos y empobrecidos, la influencia del movimiento indígena podía crear un contexto institucional y de fuerza social favorable al cambio en las condiciones económicas de los territorios.

Este estudio examina los casos de la gestión local que organizaciones indígenas han impulsado en la provincia de Cotopaxi y en el municipio de Cotacachi. En el año 2000, por primera vez en la historia de la provincia de Cotopaxi, un indígena es electo Prefecto Provincial (una especie de gobernación), con el apoyo del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). En el municipio de Cotacachi tal victoria electoral ocurre en 1996, donde el alcalde recientemente electo promovió la creación de instancias de participación y decisión democráticas, especialmente la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC). El examen de ambas experiencias nos servirá para responder a la siguiente pregunta: “La gobernanza territorial establecida como resultado de la acción de movimientos sociales, ¿Da lugar a procesos de desarrollo territorial rural que incidan en la eliminación de la pobre-

⁴⁷ RIMISP (2004). *Un cómodo resumen de las teorías sobre movimientos sociales en Neveu 2000 [1996]*.

⁴⁸ Ver Hidalgo et al (1999); en especial el texto de Guerrero (1999); cfr. también North y Cameron (2003), y especialmente el trabajo de Cameron (2003) sobre Guamote, Cotacachi y Bolívar.

za, la superación de la desigualdades sociales, de género y étnicas?” O a la inversa, ¿qué efectos tienen esas desigualdades sobre las formas de gobierno territorial y los procesos de desarrollo que impulsan?

El municipio de Cotacachi se ubica en la sierra norte del Ecuador, a 150 kilómetros al norte de Quito, la capital del Ecuador. Está habitado por cerca de 40.000 personas, de las cuales se estima que 40% pueden ser calificados de “indígenas” (Ortiz 2004 y Ospina et al 2006). La provincia de Cotopaxi se ubica en la sierra central del Ecuador y su capital, Latacunga, está situada a 150 kilómetros al sur de Quito. Está habitada por un poco menos de 400.000 personas de los cuales se estima que un 39% pueden ser clasificados como “indígenas” (ver HCPC 2004 [2002] y Ospina et al 2005a)⁴⁹. En ambas circunscripciones predominan las poblaciones rurales. Según el Censo de Población de noviembre de 2001, el 70% de la población de Cotopaxi y el 75% de la población de Cotacachi vive en áreas rurales dispersas. Ambas se caracterizan por una aguda migración temporal (como asalariados en ciudades o en otras zonas agrícolas), por el trabajo agropecuario femenino, y por recientes inversiones de empresas florícolas de exportación⁵⁰. Cotacachi dispone también de un sector relativamente próspero de pequeña industria y artesanía de artículos de cuero y un reciente auge de las actividades turísticas, algo que no comparte la deprimida provincia de Cotopaxi donde, sin embargo, las zonas del valle del río Cutuchi cuentan con la implantación de industrias desde los años setenta y con riego para actividades ganaderas de larga data. En esa zona así como en los alrededores de Salcedo, al sur, existen pequeños núcleos de agricultura campesina relativamente prósperos. Pequeñas islas en medio de un mar de depresión económica, migración y pobreza extrema.

Ambas zonas son muy diferentes en tamaño, heterogeneidad y en complejidad social y económica. Aunque las organizaciones indígenas en los dos lugares se plantearon objetivos semejantes, las dificultades y retos que plantea una provincia son siempre mayores que los que plantea un municipio. Este trabajo no intenta, pues, “comparar” en sentido estricto, sino de hacer *contrastes analíticos* entre objetivos trazados, esfuerzos por alcanzarlos y restricciones del contexto. De esos contrastes todos podemos aprender.

1) Movimiento social y proyecto político

Argumentamos en esta sección que las dos experiencias forman parte integrante de lo que se conoce como el “movimiento indígena ecuatoriano”, un poderoso conjunto de actores que emergió públicamente en los años noventa y ha cuestionado los fundamentos de la organización del Estado. Argumentamos también que los propósitos explícitos de las organizaciones indígenas en las cuales este movimiento ha “cristalizado” coinciden con el propósito de promover el desarrollo territorial y un gobierno territorial democrático.

3.1. El movimiento social

⁴⁹ La clasificación de una población como “indígena” es intrínsecamente problemática por la dificultad de encontrar criterios de demarcación compatibles, aceptables y cuantificables. Eludimos la discusión, pero un largo análisis del caso ecuatoriano puede encontrarse en Guerrero y Ospina (2003: 115-47). La cifra de 40% corresponde a la identificación externa de “indígenas” por rasgos físicos y culturales decidida por los encuestadores que trabajaron en la encuesta que realizamos a fines de 2005 y coincide con apreciaciones basadas en la auto – adscripción étnica encontradas en la literatura.

⁵⁰ Para Cotacachi, ver Viera (2004), Guerrero y Ospina (2003: 87-113); para Cotopaxi SIPAE (2005) e Ibarra y Ospina (1994).

Toda la bibliografía pertinente tiende a ratificar que en el caso ecuatoriano los indígenas se han constituido en un poderoso movimiento social, cuando menos desde inicios de los años 1990 y, para algunos, desde antes⁵¹. Las organizaciones indígenas de Cotacachi tuvieron un papel relevante en la gestación del movimiento: varias figuras políticas nacionales de una de las organizaciones nacionales más importantes, la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras), como Pedro de la Cruz, Alberto y Segundo Andrango, provienen de Cotacachi y también algunas de las figuras políticas más relevantes de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) como Nina Pacari, Blanca Chancoso y Auki Tituaña, son también originarias de este municipio. La organización local indígena y campesina (UNORCAC, que es filial de la FENOCIN) no solo ha persistido como la única representante de las organizaciones rurales andinas del municipio, sino que fue una de las primeras experiencias en el país de acceso de indígenas a gobiernos locales: Alberto Andrango como concejal municipal en 1978⁵². La proyección nacional del caso de Cotacachi en el marco del “movimiento indígena” ecuatoriano ha sido tal que el alcalde Auki Tituaña figuró ya en 2001 y 2002 como pre –candidato presidencial por el Movimiento Pachakutik, aparato electoral en el que participa la CONAIE. En la actualidad, Tituaña es nuevamente precandidato presidencial para las elecciones de 2006. No hay duda, pues, que al tratar el caso de Cotacachi nos referimos a una expresión organizativa relevante de un movimiento social poderoso.

En Cotopaxi, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), fundado en 1970, y filial de la CONAIE es la principal organización de masas de la provincia. Tuvo participación relevante en el levantamiento indígena de 1990, conquistó la alcaldía de Saquisilí desde 1996 (hasta la actualidad) y el Consejo Provincial desde el año 2000 con la figura de su ex - presidente, César Umajinga, dirigente de Zumbahua. Además, las organizaciones de Cotopaxi, en especial la OSG Jatarishun, de Saquisilí, figuraron entre los principales protagonistas de movilización en los episodios de enero de 2000 y febrero de 2001 que concluyeron respectivamente en la caída del gobierno de Jamil Mahuad y en la negociación de las medidas de ajuste económico del gobierno de Gustavo Noboa⁵³. Un dirigente del MICC, Leonidas Iza, de Toacazo, luego de ser elegido diputado entre 1996 y 1998, fue presidente de la CONAIE entre 2002 y diciembre de 2004. Estos datos reflejan la enorme importancia del MICC y de la población indígena de Cotopaxi en la configuración nacional del movimiento indígena ecuatoriano.

El movimiento indígena se caracteriza por expresar una identidad étnica en inextricable mezcla con identidades campesinas. Cotacachi (y en menor medida Cotopaxi) expresa muy bien esa mixtura de un modo especialmente agudo: muchos dirigentes indígenas tienen origen campesino pero otros tienen origen en el sector artesanal y comercial ligado a la producción de tejidos y a la feria internacional de Otavalo. La tensión entre identidades étnicas y de clase ha acompañado la historia de la UNORCAC, aunque tanto allí como entre todos los dirigentes indígenas siempre ha primado la idea de “mirar con dos ojos, uno de pobre y otro de indio”⁵⁴.

⁵¹ Chiriboga (1986), Santana (1995 [1992]), Almeida et al (1993), Zamosc (1993), Bretón (2001), Barrera (2001), Guerrero y Ospina (2003).

⁵² Chiriboga (1985 y 1986), Ibarra (1997).

⁵³ Ver Almeida et al (1993); Tibán, Ilaquiche y Alfaro (2003: 229-351); Guerrero y Ospina (2003); Hernández et al (2000).

⁵⁴ Sobre la tensión entre las demandas de reconocimiento y las de redistribución, ver el excelente artículo de Marc Saint Upéry (2001). Para una perspectiva “étnica”, ver Santana (1995 [1992]).

3.2. El “proyecto político” indígena

Si hubiera que resumir en forma de consignas unificadoras los grandes objetivos del movimiento indígena ecuatoriano, tal vez podríamos hacerlo en tres palabras: “respeto”, “democracia”, “desarrollo”. El camino recorrido debe ser juzgado en relación a los avances realizados en el cumplimiento de estos propósitos. Pero esos mismos propósitos generales están plagados de tensiones internas. Cuando buscan llenarse de contenidos concretos, se llenan de dificultades para precisarse.

Los principales dirigentes indígenas siempre criticaron las limitaciones de la democracia ecuatoriana realmente existente como vacía, excluyente y exclusivamente representativa. Cuando abandonaban la crítica negativa y trataban de formular su idea democrática en forma de principios positivos, las tesis del movimiento indígena no carecen de ambivalencias. El primer punto de tensión es saber cuál es el marco espacial y social en el cual la nueva propuesta de democracia debe encarnarse.

Las organizaciones indígenas han oscilado constantemente entre la participación en las instituciones convencionales definidas por las normativas vigentes (los municipios y los Consejos Provinciales) y la creación de nuevas circunscripciones territoriales con autoridad exclusivamente sobre la población étnica. Reconstruir territorios étnicos de pueblos y nacionalidades con autonomía política, autoridades propias, legislación particular, presupuesto y sistemas de justicia tradicional; o participar en gobiernos territoriales multiétnicos definidos por la legislación nacional actual. Por ello, las propuestas de participación dentro de la institucionalidad local y nacional siguieron coexistiendo con un proyecto de re - constitución de pueblos y nacionalidades que, al menos potencialmente, implicaba cambios sustanciales en la organización y territorialidad estatal. En la sierra ecuatoriana ha primado, sin embargo, la tesis de participar en los gobiernos constituidos en base a la división política y territorial convencional (municipios, provincias y parroquias)⁵⁵.

La demanda de “democracia” está ligada a una demanda específicamente étnica: el “respeto”, la valoración de la identidad cultural y las formas propias de expresión social. La UNORCAC nació a partir de la lucha contra los abusos y el maltrato por parte de funcionarios públicos en 1977 (UNORCAC 1998, García 2002, Chiriboga 1986; Egas 2003: 3-4). En la historia constitutiva del MICC también existen evidencias de la importancia de la lucha por el respeto como motivación para el proceso organizativo (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003). Es posible argumentar que la demanda de “Estado Plurinacional”, decisivo punto del proyecto político de la CONAIE, está plenamente ligada a la lucha por el respeto (CONAIE 1994: 18; Guerrero y Ospina 2003: 177-92). La interculturalidad, como demanda que pretende resumir la búsqueda del “respeto” se juega, al menos, en dos planos. Primero, el de la organización del Estado, es decir, la forma en la que los grupos étnicos que componen la sociedad, transforman las estructuras estatales vigentes de manera tal que la variedad cultural que estos grupos expresan, pueda ser representada equitativamente en la organización de la sociedad. Esto es esencial, porque la garantía de muchos de los derechos culturales y sociales que estos grupos reclaman, dependen de los derechos políticos que logren conquistar (Zamosc y Grey Postero 2005: 20). El segundo plano refiere más bien al espacio discontinuo de la vida diaria. En sociedades realmente equitativas, libres de la

⁵⁵ Sobre esta constante tensión que recorre el movimiento indígena ecuatoriano y que separa fuertemente a la FENOCIN de la CONAIE, ver Santana (1995 [1992]); Guerrero y Ospina (2003); Asamblea Nacional Constituyente (1998).

discriminación y el racismo, las mujeres y los indios o los negros aparecerían representados en proporción a su presencia nacional en las estructuras políticas, los deportes, la televisión, las artes y la farándula. Pero las herencias de sociedades de casta, fundadas sobre el colonialismo interno, hunden sus raíces en niveles inadvertidos del sentido práctico y de los automatismos aprendidos como naturales. El cambio en las estructuras elementales del racismo cotidiano depende de multitud de transformaciones moleculares en actitudes de cientos, miles, millones de agentes individuales y grupos dispersos. La ley de la costumbre no se cambia por ley del Estado.

Por último, las demandas indígenas siempre reclamaron equidad social y bienestar material. Eso es lo que está en el trasfondo básico de la demanda de “desarrollo” que han formulado. “Desarrollo”. Una palabra multidimensional de larga y sinuosa historia⁵⁶. En la actualidad su significado se ha estirado lo suficiente como para incluir casi cualquier contenido y se ha casado con una serie de calificativos (“humano”, “sostenible”, “equitativo”) que aspiran a superar su pecado inicial de haberse identificado exclusivamente con el crecimiento económico. Sea como fuere, la palabra ha sido recogida como propósito general de los planes territoriales de Cotacachi y Cotopaxi en los cuales se definen los objetivos del gobierno local (HCPC 2004 [2002], Municipio de Cotacachi 1997). Desde temprano las organizaciones indígenas se insertaron en distintos proyectos de desarrollo rural, sea de organismos del Estado, sea de ONG, donde buscaron impulsar su propia agenda política y económica⁵⁷. Los proyectos productivos y de comercialización, algunos desde esta óptica comunitaria, se han multiplicado en las últimas tres décadas. Más allá de sus logros prácticos, de sus expectativas máximas o de sus promesas incumplidas, las demandas explícitas del movimiento indígena ecuatoriano siempre estuvieron ancladas en una búsqueda de alternativas para un *desarrollo* rural que incluyera entre sus beneficiarios a quienes siempre habían sido sus víctimas. ¿Qué contenido le han dado los actores locales?⁵⁸

Cuando decimos desarrollo pensamos en nuestros productos, cuánto sufrimos, en otras palabras, los productos que sacamos al mercado nos compran a precio regalado, entonces para poder subsistir, para nuestros hijos, para la educación, para las demás necesidades entre la comunidad nos hace falta, vivimos sin alcanzar (grupo de varones de Cotopaxi)

Creo que desarrollo es cambiar, pensar cómo vivir mejor. También como mujeres pensamos que es para mejorar nuestros guaguas y nosotros mismos (...) Yo pienso al oír desarrollo en un mejoramiento, tener algo mejor para nuestra familia y la comunidad (...) El desarrollo es organización (grupo de mujeres de Cotopaxi) (tomado de Reyes et al 2003: 44 y 47-8)

En Cotacachi, cuando la AUC debió caracterizar sus avances en “desarrollo”, dividió su exposición en logros económicos, sociales (educación, salud), cultura e identidad, gestión ambiental y gestión del desarrollo (AUC 2005). Es decir, su noción de “desarrollo” es

⁵⁶ Una visión crítica de la historia de la palabra en el contexto de las estrategias de poder de los países “desarrollados”, en Escobar (1994).

⁵⁷ Ver, desde una perspectiva favorable, Bebbington y Torres (2001) y desde la más crítica, Bretón (2001).

⁵⁸ No estamos en posición de discutir qué tanto el recurso al “desarrollo” es una opción motivada por las oportunidades del contexto y qué tanto es una expresión de las aspiraciones más profundas de las bases sociales del movimiento indígena local. Es posible que sin la retórica internacional y los fondos disponibles para diversas inversiones de “desarrollo”, los habitantes locales hubieran buscado otra palabra para resumir sus aspiraciones de cambio social y mejora material.

multidimensional. Implica algo que podríamos identificar con mejora en la “calidad de vida”. La propia UNORCAC está actualmente tratando de repensar sus intervenciones a partir de reflexionar sobre las valoraciones locales de lo que constituye “vivir bien”: la calidad de la vivienda, un hogar sin alcoholismo, un hogar en que las personas no estén solas (Santillana 2005: 24)⁵⁹.

Retomaremos únicamente el aspecto económico de la compleja noción de desarrollo que los actores locales utilizan para vincularlo con lo que en nuestro modelo conceptual llamamos “desarrollo territorial”. Sobre la economía es precisamente donde las precisiones de proyecto político son más débiles y contradictorias. Las principales organizaciones indígenas tanto nacionales como locales, han luchado constantemente contra el modelo neoliberal, la acentuación de las exclusiones provocadas por la apertura comercial y por la retirada del Estado. Pero las alternativas económicas a ese contexto desfavorable han estado siempre plagadas de ambigüedades. Se disciernen tensiones entre visiones que enfatizan la dimensión “anti – capitalista” de la propuesta étnica y aquellas que no se pronuncian sobre el tema o buscan una adaptación “realista”.

Por último, hay que decir una palabra sobre los contenidos de género de las demandas indígenas. En este estudio consideraremos la igualdad de género desde dos perspectivas. Primero, como un *objetivo* del movimiento social. Ni la dimensión de género (ni la ambiental) han estado excluidas del funcionamiento de las organizaciones indígenas, pero ninguna de ellas ha sido prioritaria en su agenda. Sobre ambas se han desarrollado discursos étnicos: la complementariedad entre varones y mujeres (*kari – warmi*) o la identidad íntima entre las sociedades indígenas y la madre naturaleza. Ambas dimensiones han sido también vividas como presiones desde aliados externos al movimiento, como grupos ecologistas o instituciones de desarrollo. Al considerarla como objetivo, la relación con el tema de la investigación es sencilla: no hay auténtica democracia si las mujeres no tienen igualdad de oportunidades de participación política en la toma de decisiones. Hay que evaluar qué tanto las acciones de desarrollo económico han apuntado y han logrado efectivamente incluir la diferencia entre géneros y la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre ellos.

Segundo, la igualdad de género puede ser considerada una *condición* de la democracia y el desarrollo. No se trata solamente de que la equidad de género sea consustancial a la noción de desarrollo o democracia, sino porque las *otras* dimensiones (participación de los excluidos, reducción de la pobreza, respeto intercultural) serían inviables de alguna forma si no se considera adecuadamente la diferencia entre ambos géneros. Se trata aquí de mostrar cómo la escasa o nula participación o poder de las mujeres ha debilitado (y de qué forma) la consecución de los objetivos prioritarios que el movimiento indígena se planteó. Esperamos recoger ambas perspectivas a lo largo del trabajo.

2) La práctica de la democracia en el gobierno territorial

La propuesta de “democracia” del movimiento indígena ecuatoriano encuentra tal vez su forma más precisa y práctica en la experiencia de Cotacachi. Apenas llegado al gobierno, se convocó a la realización de un Plan de Desarrollo Cantonal (1996) que luego de un amplio proceso de debates y consultas, fijó los principales lineamientos de intervención en el municipio. Se constituyó una Asamblea de Unidad Cantonal (en adelante AUC), que se reúne anualmente como espacio de rendición de cuentas y una serie de Comités temáticos

⁵⁹ Recibimos esos mismos comentarios del equipo técnico de la UNORCAC el 18/11/2005, cuando discutíamos los resultados de la encuesta de opinión pública en Cotacachi.

adscritos a la Asamblea, que coordinan las intervenciones de instituciones públicas y privadas. La instancia directiva de la AUC es el Comité de Desarrollo y Gestión (CDG) que se reúne mensualmente y que agrupa a las principales organizaciones territoriales existentes en el municipio. En el CDG participan mujeres y jóvenes en representación paritaria con los varones, y se han constituido varias organizaciones nuevas que se dividen en tres “zonas” ecológicas y sociales: Intag (zona subtropical de actividades agropecuarias y turísticas, formada por colonos mestizos); Rural andina (zona mayoritariamente indígena de los valles interandinos); y Urbana (el centro poblado del municipio y las cabeceras de Quiroga e Imantag, con actividades comerciales del cuero y turísticas). Siempre que hemos asistido a reuniones locales, a talleres, asambleas o escuelas de formación, es evidente que las mujeres intervienen repetidamente, con seguridad y autoridad⁶⁰. Adicionalmente, el Municipio ejecuta desde el año 2001 un “presupuesto participativo” por el cual, de los 3`200.000 dólares del presupuesto total en 2005, 1`510.000 (el 100% del presupuesto de inversión) se distribuyen en asambleas sectoriales y zonales: los concejales municipales electos aprueban el presupuesto decidido en las consultas⁶¹. Hasta donde conocemos, no existen otras experiencias con niveles tan altos de institucionalización de las instancias de gobierno territorial en el Ecuador⁶².

En Cotopaxi, el proceso también comenzó con la formulación participativa de un Plan de Desarrollo Provincial (en adelante PPDC). “El PPDC fue diseñado durante el 2001, con la participación de cuatro mil personas y en abril de 2002 es presentado a la provincia” (Larrea Maldonado 2004: 16). Contrariamente a lo que ocurre en Cotacachi, “En el proceso de planificación participativa, el 62% de los participantes son hombres, frente a un 38% de mujeres” (Larrea Maldonado 2004: 27). Aunque existió cierta oposición, es un consenso general que el proceso del Plan fue positivo y modificó la gestión tradicional del gobierno local. De hecho el Plan fue aprobado por unanimidad por los consejeros que en su mayoría pertenecían a partidos de oposición. Otra iniciativa ampliamente aceptada fue la realización de la Convención Ambiental de la provincia en abril 2003. En la Convención se discutieron propuestas de trabajo formuladas durante el año 2002 y se firmó una carta de acuerdos que contempla 43 puntos (18 políticas ambientales, 18 estrategias de acción y 7 acciones específicas) en temas de legislación ambiental, recursos naturales (agua, suelos y páramos) y calidad ambiental (Larrea Maldonado 2004: 16, Alfaro 2004, Ulloa 2004). La Ordenanza Ambiental derivada de esta Convención tardó en ser elaborada pero finalmente no solo se aprobó por unanimidad en junio de 2005, sino que el candidato de la Izquierda Democrática (ID), ex – consejero de la oposición (aunque cercano a las propuestas participativas), en las elecciones de octubre de 2004 incluyó la

⁶⁰ Ver Santillana (2005), documentos 1.3, 1.9 y 1.12 de la bibliografía.

⁶¹ Hay que decir que legalmente sigue siendo el Concejo Municipal el que aprueba el presupuesto de la institución. Cfr. Meyers (2005: 49, 54-5, 72 y 81) y también el Informe de Auki Tituaña a la X Asamblea de Unidad Cantonal (Documento 1.9 de la bibliografía).

⁶² La evidencia más directa que tenemos al respecto, además de las comparaciones con otras experiencias en la literatura (y en Cotopaxi), son las presentaciones en las que participamos en el Primer Encuentro Nacional de Experiencias de Participación en el Desarrollo Local, donde asistieron cerca de 30 experiencias del país (documento 1.10 de la bibliografía). Una explicación de la metodología del presupuesto participativo en Meyers (2005). Existen numerosas sistematizaciones de la experiencia de Cotacachi; las más generales y recientes son las de Báez, García, Guerrero y Larrea (1999), Ortiz (2004) y Hernández y Naranjo (2005).

aprobación de la ordenanza entre sus promesas de campaña (HCPC 2005a). Señal inequívoca de apoyo ecuménico⁶³.

Las instancias de participación, sin embargo, tuvieron corta vida en Cotopaxi. A pesar de la importancia atribuida al tema de la participación, el Consejo Provincial de Cotopaxi no ha destinado ningún presupuesto específico a los espacios de concertación y coordinación política con las organizaciones de la provincia. Las instancias participativas incluían inicialmente la representación de sectores organizados e instituciones estatales y privadas de desarrollo. Igual que en el modelo de Cotacachi, debían participar representaciones de actores colectivos⁶⁴. El Comité de Gestión dejó de funcionar, el intento de aplicación del Presupuesto Participativo en 2001 y 2002 no pudo continuar. Los Comités de Educación, Salud y Producción nunca se llegaron a crear. Solo el Comité Ambiental funcionó con altibajos hasta entrado el año 2005, pero ni siquiera tuvo capacidad y autoridad para organizar la II Convención Ambiental, que fue liderada por la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Provincial (presidida por la dirigente indígena Cecilia Velasque)⁶⁵. En síntesis, “Más allá de las reivindicaciones coyunturales y de las exitosas alianzas logradas por el Prefecto, en Cotopaxi no ha sido posible impulsar un espacio permanente de participación ciudadana que oriente la gestión provincial (...). Frente a la imposibilidad de contar con un espacio más amplio de participación ciudadana, el MICC ha asumido el rol de representación de los sectores sociales de la provincia” (Larrea Maldonado 2004: 32).

⁶³ Los principales partidos de la oposición a Pachakutik en Cotopaxi son Izquierda Democrática (ID, social - demócrata), tradicionalmente asentado en las zonas urbanas de Latacunga y el Movimiento Popular Democrático (MPD, izquierda), con bases entre maestros y en algunas comunidades campesinas sobre todo en Pujilí.

⁶⁴ “En el año 2000, se crea el Comité de Gestión con el fin de orientar el proceso, fijando las políticas generales para su implementación [del Plan]. El Comité de Gestión está presidido por el Prefecto y cuenta con 3 delegados del HCPC (2 Consejeros y el Director de Planificación), 3 delegados del MICC, un representante de los Municipios, 2 delegados de las Juntas Parroquiales y 2 delegadas de las ONGs” (Larrea Maldonado 2004: 16).

Cuando funciona, la práctica democrática implica limitaciones adicionales. En las instancias participativas solo tienen representación las organizaciones, no los individuos. La encuesta de opinión realizada por nosotros en septiembre de 2005 en Cotacachi muestra que hasta el 10% de la población había participado personalmente en alguna actividad organizada por las instancias de participación democrática y solo el 50% del total había oído siquiera hablar de la principal instancia participativa, la Asamblea de Unidad Cantonal. De ese 50% que “había oído hablar”, 20% pensaba que la Asamblea organizaba las fiestas patronales y un 10% pensaba que organizaba la procesión de semana santa (Ospina et al 2006). No hay duda que luego de diez años, el nivel de conocimiento respecto al proceso es todavía limitado. De forma más sustancial, eso implica que una parte importante de la población todavía no tiene acceso a los mecanismos de participación y de toma de decisiones inventados por la experiencia, para cuyos mentalizadores, la forma específica de participar significa “participación organizada”, no participación individual⁶⁵. Recientemente, en la X Asamblea de octubre de 2005, varios observadores, desde dentro y desde fuera de la experiencia, resaltaron que parece haber una disminución del entusiasmo por la participación. Cada vez ven menos personas en los eventos centrales del proceso ¿Está ligado a mecanismos que han llegado a algún límite social? Tal vez.

Algo similar puede decirse de Cotopaxi. Un 65% de los encuestados en octubre de 2005 admitió pertenecer a alguna organización, una proporción que es probablemente similar a la que existe en Cotacachi⁶⁷ aunque solo el 15% era especialmente activo (asistía a reuniones más de una vez al mes). Un 18% de la población dijo pertenecer al MICC y un 45% dijo conocer a la organización social más importante de la provincia. De todos los entrevistados, solo el 18% dijo haber oído hablar del Plan de Desarrollo de la Provincia; de ellos más mitad no sabía cuál era el contenido del Plan, ni el tiempo de vigencia ni ningún detalle de su elaboración.

Además de los problemas de organización y conocimiento, varios actores organizados no participan en estas instancias de gobierno local. Resalta el caso de los sindicatos y ciertos grupos empresariales como las fábricas de Latacunga con los que no existen relaciones sostenidas ni implicación en el proceso participativo. En el caso de los empresarios florícolas de Cotacachi (hay 5 empresas florícolas de exportación en el municipio), su representante actualmente tesorero del Comité de Gestión Ambiental luego de que decidieran implicarse a raíz de la decisión de la AUC de realizar un Estudio de Impacto Ambiental de sus actividades. No obstante, no hay duda de que en Cotacachi, en las decisiones más

⁶⁵ Esta observación deriva de la información recogida en los documentos 1.1, 1.2., 1.5 y 1.7 de la bibliografía.

⁶⁶ “La base del sistema participativo no son los ciudadanos particulares sino los actores organizados” (Ortiz 2004: 87)

⁶⁷ Ver Ortiz (2004: 91). En la encuesta de Cotacachi, el 33% dijo pertenecer a un “grupo organizado”; pero el dato no es confiable. Al parecer las personas consultadas en la zona andina no piensan que su “comunidad” (o el Cabildo) es un “grupo organizado”, por lo que el grado de organización real está

importantes, el peso de ciertas organizaciones, en especial las de los sectores ecologistas de Intag, la de la UNORCAC y la del alcalde y sus asesores o ciertos técnicos de la AUC, tienen un papel decisivo.

Otro problema crítico en el funcionamiento de estas instancias participativas es la participación formal de los indígenas. Las organizaciones étnicas (la UNORCAC y el MICC) asisten usualmente a los talleres o Asambleas de debate amplio, pero sus representantes hablan muy poco. Se sienten fuera de lugar, en desventaja. Los actores urbanos, menos organizados pero más hábiles en el discurso público, dominan el escenario. Los indígenas asisten pero, salvo unas pocas excepciones, se mantienen en un silencioso segundo plano. Sus modos de actuar y de influenciar en las decisiones no dependen de la capacidad de hablar en público, en castellano y con argumentos bien ordenados. Tienen sus propios modos, pero que eluden parcialmente los espacios institucionalizados de participación que sus propios dirigentes contribuyeron a crear. En Cotacachi los dirigentes de la UNORCAC piensan que los sectores urbanos son menos organizados pero tienen más peso en las decisiones.

En Cotopaxi, la participación de las mujeres en estas instancias amplias es mucho menos visible: está menos institucionalizada que en Cotacachi. No menos de tres cuartos de los participantes en la II Convención Ambiental fueron varones (documento 1.7 de la bibliografía). En el evento de Patután para evaluar la participación política del MICC (documento 1.6 de la bibliografía) solo asistieron 6 mujeres entre 70 dirigentes. Mientras en Cotacachi existe una política explícita de incluir mujeres (los delegados oficiales de cada organización a las Asambleas anuales debían, por ejemplo, hasta hace muy poco, incluir una mujer y un joven), en Cotopaxi es una demanda que crece entre las organizaciones femeninas pero recién empieza a perfilarse como una demanda independiente. Esta falta de acceso a los espacios de participación todavía pasa inadvertida en las principales entrevistas realizadas con dirigentes varones.

La constitución de las mujeres indígenas como actrices y sujetas de cara al proyecto de gobierno provincial del MICC se encuentra apenas en sus inicios. El proceso comenzó en el año 2000 y recién en 2004 fue candidatizada y electa una joven dirigente de gran presencia

subestimado. Entre quienes afirmaron pertenecer a un grupo organizado, predominan los grupos deportivos en Intag.

pública, Cecilia Velasque, que se convierte en vice-prefecta gracias su capacidad para congregar un mayor apoyo de la dirigencia provincial del MICC frente a sus congéneres varones que disputaban el mismo cargo. Velasque hace parte de una nueva generación de dirigentas del MICC, jóvenes, con formación de tercer o cuarto grado, activos desempeños técnicos y políticos y destacada participación en escenarios nacionales⁶⁸. En ellas parecería cumplirse la promesa que oyeron muchas niñas indígenas 30 años atrás, cuando veían a sus madres empezar, junto a la Pastoral Social, la organización femenina: "...desde antes se ha venido tratando de organizar y esto es precisamente para llegar algún día a demostrar que las mujeres somos capaces de llevar un frente político, demostrando una responsabilidad más grande que los hombres"... "en ese tiempo las hermanas decían: ustedes algún día tienen que estar al frente de cargos públicos" (documento 1.8 de la bibliografía).

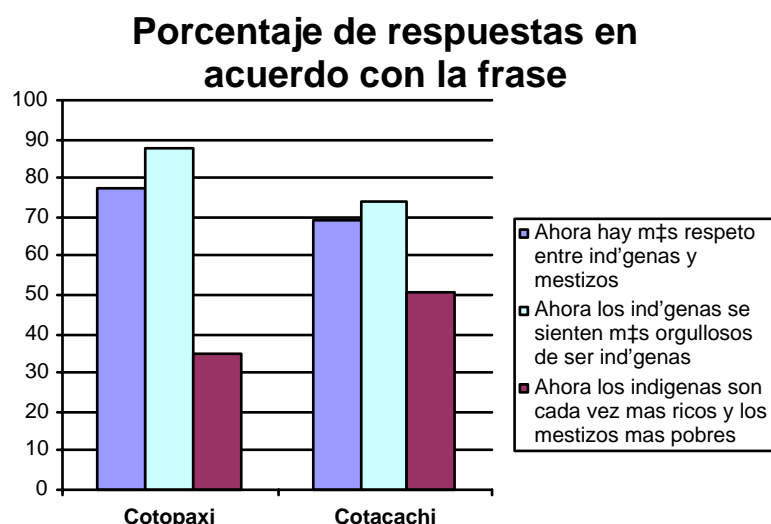
A estos cambios modestos pero significativos en la participación de las mujeres también concurren factores estructurales. El más importante es sin duda la migración temporal de varones. Esta migración catapultó a las mujeres a la dirigencia. "...en las comunidades... las mujeres son quienes asisten a las reuniones, a las mingas, asisten a todo dentro la comunidad y los varones siempre migran al trabajo, ¿no?" "Yo pienso que por obligación la mujer tuvo que afrontar esta situación"... "Un diez por ciento,...a lo menos en mi comunidad, en este año que pasó, solo mujeres fuimos Presidentas de la comunidad, y ahora en este año están dos compañeras están asumido el cargo de la comunidad." A eso se suma una política explícita del Estado: "A nivel público mismo y electoral, como que obligaron a que tenía que haber la participación de la mujer...porque el gobierno dice que tienen que poner el cuarenta por ciento de mujeres, buscan mujeres y si no, no nos pondrían nomás pues compañera" (documento 1.8 de la bibliografía).

3) Alcance de los cambios estructurales

5.1. Respeto

Todo indica que al producirse el ingreso de poderosos actores indios organizados y dotados de una propuesta política propia, contribuyó a desplazar lentamente los vectores del sentido común sobre los indios. Esto tiene que ver con el poder público que adquieren tanto con la serie de levantamientos que empiezan en 1990 como con el acceso a los gobiernos locales que empieza en 1996. Los indios salen de su papel subordinado y "natural" y, de pronto, algunos de ellos se hacen gobernantes. Incluso despiertan expectativas en sectores sociales medios o grupos empobrecidos. Los datos de las encuestas de opinión pública que realizamos en ambas zonas sobre este punto muestran bien tanto los avances que la gente percibe como también las amenazas que siente por los cambios que están ocurriendo. En el gráfico siguiente se muestra un ejemplo de ambas tendencias: los avances y las amenazas. Se nota que en Cotacachi el avance se percibe de manera menos poderosa y el temor está más esparcido que en Cotopaxi. En Cotopaxi el 52% de los habitantes urbanos está de acuerdo con la frase "ahora los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos cada vez más pobres", mientras que solo el 29% de los entrevistados de las áreas rurales (y el 27% de los propios indígenas) de la provincia estaba de acuerdo con la misma frase. Algo parecido ocurre en Cotacachi. La sensación de amenaza es más alta entre quienes deben retroceder en sus privilegios.

⁶⁸ Lourdes Tibán, quien junto a Cecilia Velasque lideran esta generación de dirigentas, es actualmente Secretaria Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de los Pueblos del Ecuador, CODENPE, ligado a la Presidencia de la República, donde participa en el Gabinete con calidad de ministra.



Fuente: Ospina et al (2006 y 2006a)⁶⁹

Es raro encontrar políticas interculturales explícitas en los gobiernos de Cotopaxi y de Cotacachi. Las quejas por el abandono político y organizativo de la educación intercultural bilingüe han sido una constante en el MICC. Muchos de los principales dirigentes del movimiento nacieron como profesores⁷⁰. “Ahora todos se dedican a la política o los grandes proyectos de desarrollo”. Aparte de apoyar con infraestructura física, la ingerencia municipal o provincial ha sido limitada. Pero incluso en tal caso, la educación bilingüe es exclusivamente para indígenas. Interculturalidad para los indígenas y para el resto, educación “hispana”, como la llaman en los medios indígenas. En la práctica es una política que se parece mucho más al “multiculturalismo” (grupos culturales separados unos de otros con ciertas normas de convivencia y tolerancia), contra el que se supone que está en polémica, que a la interculturalidad (influencia, conocimiento y mixtura recíproca).

El impulso que los actores de Cotacachi están dándole al turismo como estrategia económica de desarrollo puede ser visto también como una forma de política intercultural. Se promocionan las bellezas naturales pero también los valores positivos de la diversidad cultural. La potencialidad del turismo para una inserción un poco más ventajosa en la globalización es aceptada por prácticamente todos los actores relevantes. El modo de materializarla provocó, por ejemplo, el conflicto sobre el modo de administración de la Reserva Cotacachi – Cayapas y más específicamente el interés del gobierno municipal por el control de las instalaciones en la laguna de Cuicocha⁷¹. Ese conflicto todavía hiere la relación entre el municipio y la UNORCAC. Los grupos ecologistas y de jóvenes de Intag también apuestan al turismo de naturaleza (y son apoyados por el Municipio y la Asamblea) como una alternativa a la amenazante minería del cobre. La propia UNORCAC tiene un proyecto de turismo comunitario (*Runa Tupari*) en el que participa una red de no menos de 15 familias que reciben visitantes. La promoción del valor cultural de la vida rural y las tradiciones indias está ligada a una oportunidad comercial que se ve reforzada por la cercanía

⁶⁹ Recordamos que en Cotopaxi se realizaron 683 encuestas en octubre de 2005, mientras en Cotacachi se hicieron 602 encuestas en septiembre de 2005.

⁷⁰ De 79 dirigentes indígenas del MICC entre 1982 y 2002, 46 eran maestros o personas vinculadas al sector educativo (Sánchez Parga 2005: 149-50). Para este autor, la educación bilingüe ha servido a la política étnica, pero la política étnica no ha servido a la educación.

⁷¹ Este conflicto opuso al Municipio contra la UNORCAC. Ver al respecto Campana, García y Fernández [2000], y Campana y García (2000).

de la famosa feria artesanal de Otavalo. Aunque semejante estrategia encierra sus peligros, sin duda fortalece el conocimiento local, entre indios y mestizos, de los valores andinos y la promoción positiva de dicha herencia.

No existe un consenso social ni una política activa semejante en Cotopaxi. En todas las reuniones que hemos mantenido en Cotopaxi, aseguran que el gran éxito del movimiento indígena ha sido lograr un trato menos discriminatorio: “ya nos dicen “señores indígenas””. “No tenemos que sacarnos el sombrero al oír el himno nacional”. “Podemos entrar a las oficinas públicas donde nos reciben y nos tratan como compañeros”. “Hemos demostrado que los indígenas podemos”. “Lo positivo [de la participación electoral] es que se ha demostrado capacidad, se ha roto un estigma” También las mujeres indígenas, en su evaluación del gobierno indígena de la provincia, opinaron que su principal logro ha sido el enfrentamiento a la exclusión, al racismo, a la discriminación y al maltrato étnico⁷².

Llama la atención que la demanda por el “respeto” no se haya relacionado con la demanda por el “desarrollo”, más allá de la genérica declaración del “desarrollo con identidad”⁷³. Los proyectos productivos de la UNORCAC o de las OSG ligadas al MICC raras veces hacen alusión a las técnicas, los cultivos o las prácticas rituales andinas. La más importante sistematización actualmente existente sobre proyectos productivos en Cotacachi (Granda 2005) prácticamente no hace alusión ninguna al tema. El turismo convierte lo indígena en objeto de folklore y contemplación cultural, pero el resto de iniciativas económicas eluden la referencia a los conocimientos o prácticas culturales locales⁷⁴.

Sobre todo, haber cambiado la configuración del poder local y del acceso a las instituciones públicas, constituye un resultado de efectos psicológicos y sociales considerables en las dos zonas. En Cotopaxi todos los entrevistados recuerdan que la primera acción de César Umajinga cuando asumió el cargo de Prefecto fue desmontar las rejas que cerraban la entrada del edificio del Consejo Provincial. Acto simbólico y práctico que se acompañó de una política inmediata de recibir a los campesinos e indígenas que conseguían hablar con autoridades que hasta entonces siempre habían sido distantes e inaccesibles. Pero tampoco en Cotopaxi, semejante conquista carece de reacciones de temor. Pocos días después de la rebelión del 20 de abril de 2005, el gobierno de Alfredo Palacio designó a Antonio Llumitasig como Gobernador de Cotopaxi. Primer Gobernador indígena de la historia provincial. El 2 de mayo se convocó una “Asamblea Popular Provincial” en Latacunga motivada por el interés de oponerse a tal designación. Luego, el martes 10 de mayo, personas de la Asamblea liderada por José Proaño (presidente) se “tomaron” el local de la gobernación reclamando la destitución del Gobernador y la designación de un nuevo funcionario. La oposición al nombramiento de Llumitasig había desatado manifestaciones

⁷² Propósitos recogidos en el taller referido en los documentos 1.6 y 1.8 de la bibliografía. Las referencias a este logro son innumerables en todas las entrevistas que hemos realizado. Remitimos al lector a los testimonios recogidos en el libro de historia del MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003: por ejemplo, pp. 30, 37, 63, 87).

⁷³ Acuñada por la UNORCAC en los años noventa (Ortiz 2004: 82-6). Esta consigna también fue utilizada durante el gobierno de G. Sánchez de Losada por su Vice Ministro de Asuntos Indígenas en la Bolivia de los noventa (Grey Postero 2005: 284). Es una consigna muy en boga también en el Chile por la CONADI. Muy probablemente es un discurso adoptado por organismos internacionales (Olaf Kaltmeier, com. pers. 2005).

⁷⁴ En la vecina Otavalo hay una iniciativa de una ONG indígena, CEPCU, que insiste en esta revalorización de las prácticas productivas andinas (Cachimuel et al [2004]). La única referencia que hemos encontrado en Cotacachi está en una sistematización sobre experiencias educativas ([AUC [2005]: 34), pero todo indica que se trata de una temática planteada de modo circunstancial: no es un énfasis ni de la UNORCAC ni de la Asamblea.

racistas hasta tal punto que incluso el periódico local La Gaceta (no. 16.512, 30/04/2005) se quejó de las “manifestaciones de carácter racista” que provocó la designación (p. 3).

No hay duda de que el solo hecho de “llegar” al gobierno, con todas las limitaciones que ello pueda entrañar, tiene un valor político y un efecto social difícil de despreciar. Pero no alcanza. Para consolidar el respeto hay que gobernar bien. Hay que cumplir lo prometido, demostrar que las expectativas no eran falsas. Los estereotipos degradantes de la condición étnica solo pueden reforzarse si las administraciones terminan en un fracaso estrepitoso.

5.2. Desarrollo

Tal vez una buena manera de resaltar que el objetivo inmediato de los procesos participativos remitía ante todo a las estructuras de poder político y mucho menos a la transformación productiva, sea el testimonio de Antonio Llumitasig, ex – alcalde de Saquisilí y miembro del MICC:

Bueno yo creo que en honor a la verdad hay que decir [que] cuando nosotros elaboramos el Plan Participativo de Desarrollo Cantonal [de Saquisilí, en 1996] más que llenar la barriga en ese momento era la cuestión de llenar un poco la cabeza (Latacunga, en Corral y Corral 2005)

Hay que decir, además, que el contexto económico nacional y latinoamericano no el más favorable para que los sectores rurales más pobres del país “llenen la barriga”. Igual que todo el sub - continente, la economía ecuatoriana vivió el estancamiento económico. El ingreso por habitante actual es apenas comparable al de 1982, y los efectos de la profunda crisis de 1998 y 1999 no han sido totalmente superados (Larrea 2006: 125).

Entre 1990 y 2001, durante la década del ajuste estructural neoliberal, el ritmo de mejoramiento de los indicadores sociales en todo el país se redujo notablemente respecto al anterior período intercensal⁷⁵. En términos generales, los cambios sociales muestran mejoras principalmente en las variables de *stock*, como educación, salud, infraestructura habitacional y vivienda, acompañadas por una reducción en la brechas de género en el campo educativo. Los avances en educación son relativamente pequeños y desiguales, mientras que en salud están más definidos, y finalmente, en los campos de infraestructura habitacional y vivienda es donde se observan las mejoras más pronunciadas. Las mejoras en infraestructura habitacional pueden reflejar más nítidamente los efectos positivos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales. Estos avances se han acompañado por tendencias al deterioro y estancamiento en las dimensiones de pobreza y empleo, que implican que los *flujos* de recursos, o los medios para obtenerlos a través del empleo, han evolucionado desfavorablemente, ampliando las desigualdades sociales y la exclusión (Larrea 2006: 139). El análisis estadístico del cambio parroquial en 26 indicadores sociales realizado para este estudio confirma la tendencia a que las zonas que arrancaron con mayores ventajas iniciales, es decir, las que estaban “mejor” en 1990, tuvieron un ritmo de mejora mayor entre 1990 y 2001. Es decir, se profundizaron las desigualdades entre zonas “viables” y zonas “inviables” dentro del modelo económico vigente. Ese es el saldo de la aplicación de un modelo económico y un recambio en las pautas del desarrollo económico sobre los cuales los gobiernos locales, sean municipales o provinciales, tienen poco control.

⁷⁵ Vale la pena recordar que el anterior período intercensal (1982 – 1990) coincidió con la “década perdida” del desarrollo en América latina. Es decir, que los avances sociales y económicos distan de ser alentadores.

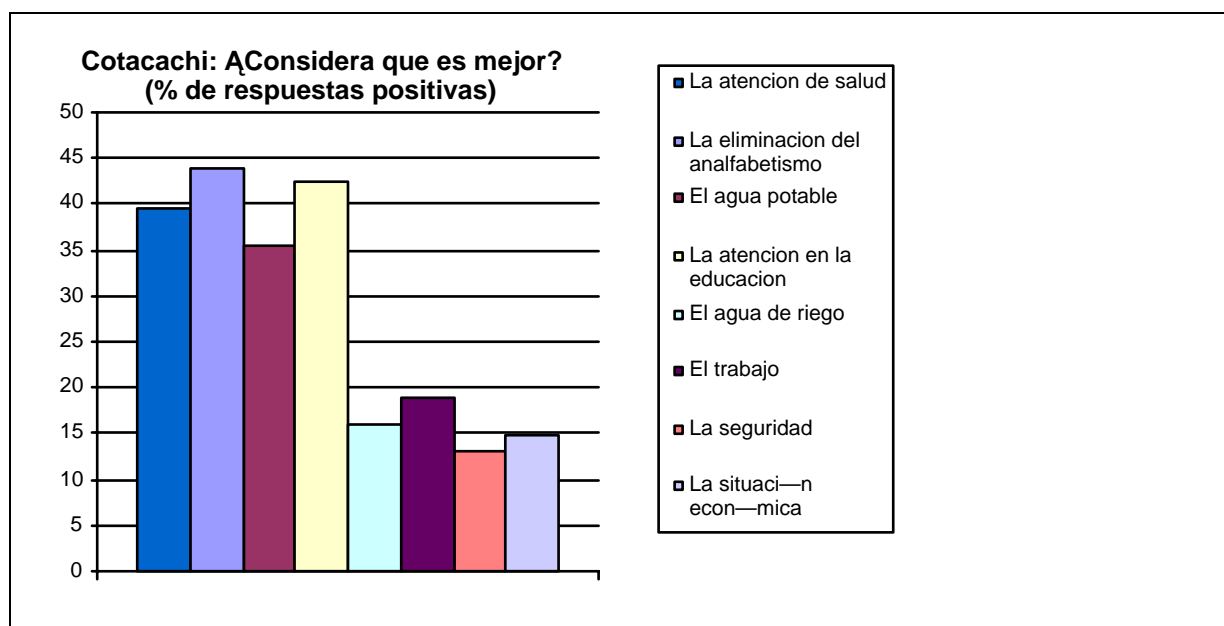
En medio de un panorama tan desfavorable, sin embargo, un análisis multivariado del ritmo de mejora muestra que, con matices y variantes, las parroquias con alta presencia indígena muestran un ritmo de mejora mayor que el resto de zonas pauperizadas del país. En palabras de Carlos Larrea (2006: 146):

El efecto de la participación indígena en la población (proxy del peso del movimiento indígena) es positivo y significativo al 1 por mil. Esto significa que al comparar dos parroquias con idénticas condiciones de desarrollo inicial, igual región, población total y área, y diferente presencia indígena en su población el avance social de aquella con mayor presencia indígena es mayor que la segunda, con menor población indígena. En otras palabras, la presencia indígena ha favorecido el cambio social en la década

Las razones de esta asimetría en el ritmo de mejoramiento de los indicadores sociales podrían estar relacionadas con la intensidad de la movilización étnica. No olvidemos que los dos Censos de Población coinciden con el período de mayor movilización étnica en el país. Desde que emergieron como poderoso actor social en 1990, los indígenas se vieron inundados de “proyectos” de desarrollo con fondos internacionales, intervenciones estatales, inversiones de agencias locales y nacionales del Estado que en el pasado habían “olvidado” sus obligaciones con las poblaciones rurales. Es perfectamente posible imaginar que una marea semejante de proyectos e inversiones públicas y privadas pudo haber dejado su huella en los indicadores de servicios sociales. Pero esto es demasiado general. Veamos en los dos casos el modo en que esto pudo operar.

Las nuevas instancias de gobierno territorial han acrecentado la capacidad de aplicar políticas eficientes de promoción del desarrollo territorial aprovechando mejor las posibilidades que ofrece el contexto. En Cotacachi es donde las evidencias parecen más convincentes. Ni el municipio solo, ni la UNORCAC aislada, hubieran podido crear el ambiente suficiente para atraer el nivel actual de inversiones de proyectos internacionales de desarrollo: en 2002 el presupuesto de inversión se duplicó (de 1.457.000 dólares al doble) por la inversión de proyectos internacionales; mientras en 2005 el presupuesto de inversión del municipio fue de 1.510.000 dólares y las donaciones internacionales llegaron a 1.386.000 dólares⁷⁶. La coordinación de inversiones públicas y privadas sin fines de lucro es sin duda uno de los grandes logros del proceso. Otros resultados prácticos, como la declaración de territorio libre de analfabetismo o el mejoramiento de los servicios de salud, también son resaltados por los dirigentes y reconocidos por la población. Pero las mejoras estrictamente económicas son menos claras. El gráfico siguiente muestra que mientras entre el 30 y el 45% de las personas entrevistadas dice que la situación en salud, educación y agua potable ha mejorado, solo alrededor del 10 al 15% piensa que la situación ha mejorado en trabajo, riego, economía y seguridad.

⁷⁶ Ortiz (2004: 133-6 y 184); y el Informe de Auki Tituaña (documento 1.9 de la bibliografía).



Fuente: Ospina et al (2006)

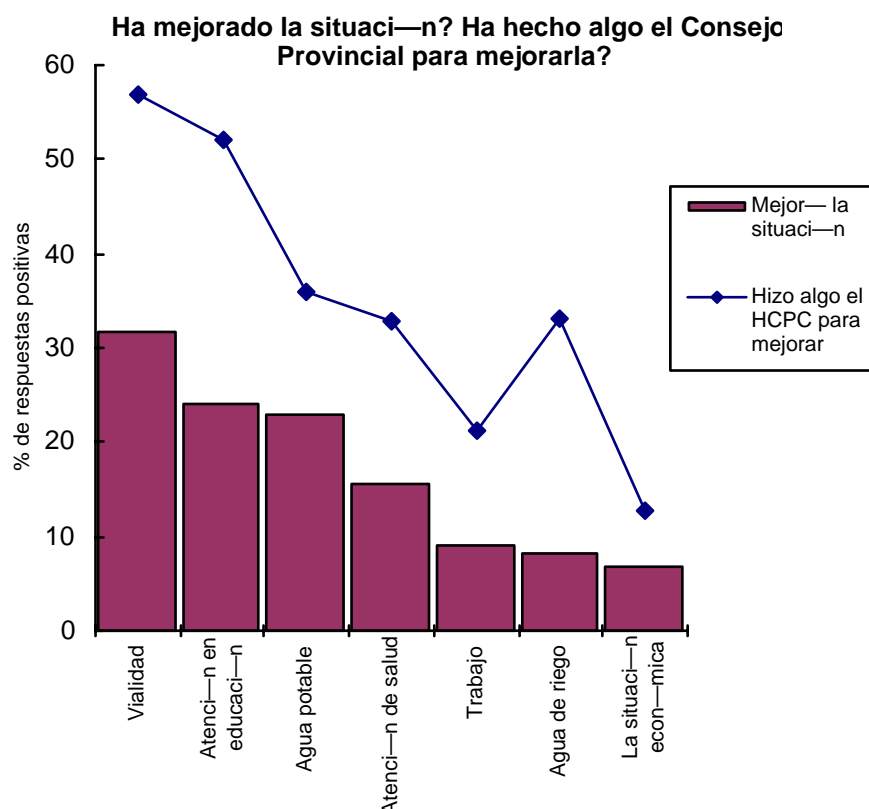
Sin duda la estrategia más importante en Cotacachi para la generación de empleo y la construcción de un cantón ecológico es el turismo, que se proyecta como un factor que puede dinamizar la economía local. Dentro de las estrategias de promoción del turismo destaca el “turismo comunitario”, que se plantea como parte de una serie de proyectos alternativos para el cantón: implica una relación armoniosa con la naturaleza, la inclusión de actores como las mujeres y los jóvenes y la participación de la colectividad (Granda 2005: 28)⁷⁷. Esta estrategia pretende fomentar y promover la agrobiodiversidad, la elaboración artesanal, la agroecología y el procesamiento de productos⁷⁸ o el desarrollo de ciertas capacidades de la población. Pero se complementa también con el turismo que llega a la zona urbana de Cotacachi para la compra de artesanías y de cuero, o que visita la Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas y que permite el desarrollo de un conjunto de actividades como restaurantes, hoteles, servicios de taxis, agencias de viaje, etc. (Santillana 2005: 4).

Las opiniones recogidas en la encuesta de opinión pública de Cotopaxi confirman tendencias parecidas a las de Cotacachi en cuanto a la percepción de los resultados económicos del proceso (ver gráfico siguiente). Existe una proporción mayor de personas que considera que ha habido mejores en educación, salud, vialidad y agua potable (entre 20 y 30%), mientras que hay menos gente que considera que ha habido mejoras en temas económicos, de salud, de empleo y riego. Aunque los niveles de satisfacción son en general menores que en Cotacachi, lo que se nota en Cotopaxi es que existe una percepción mejor de los intentos del Consejo Provincial por actuar en todos estos temas: en prácticamente todos ellos hay más entrevistados que opinan que el Consejo Provincial hizo algo en su favor que aquellos que opinan que su situación realmente mejoró. Y esto ocurre incluso en temas más ligados a la economía como la vialidad y el riego. Esto tiene que ver, al parecer, con que existen menos

⁷⁷ Existen 7 proyectos: en Intag (artesanías de cabuya; elaboración de jabones de sábila y confección de ropa) y en Manduriacos (artesanías de lufa y otros elementos naturales)

⁷⁸ Hay 14 proyectos en las cuatro zonas: zona de Intag (producción y comercialización de productos agrícolas, producción de panela orgánica y producción y comercialización de café orgánico), Manduriacos (acopio de semillas, procesadora de maní, destiladora de aguardiente, elaboración de balanceados y procesamiento de leche), en la zona andina (granjas agroecológicas, fomento de productos nativos y de seguridad alimentaria, agroindustria *Ally Tapuy*, poscosecha y comercialización, apiarios y alpacas) y en la zona urbana (huertos familiares y un huerto de la Federación de barrios).

expectativas de que el HCPC dirija programas de desarrollo y más exigencias de “hacer obras” de infraestructura⁷⁹.



Fuente: Ospina et al (2006a)

En Cotopaxi, sin embargo, todo apunta a que las instancias y herramientas de gobierno territorial han funcionado de manera más intermitente, más errática y menos institucionalizada. Las evidencias de cambio en las pautas de inversión pública, orientadas a promover programas de desarrollo estratégico antes que pequeñas obras de infraestructura física, son también menos claras y más recientes. Es decir, el Consejo Provincial sigue sin tener capacidad instalada para proponer su propia metodología de intervención en el desarrollo o sus propias prioridades de acción. Además, han existido menos oportunidades de coordinación de proyectos de desarrollo, que, como resultado de ello, están menos articuladas que en Cotacachi. Entonces, la capacidad de influencia del movimiento social sobre las pautas de desarrollo territorial es también menor.

Tanto las bases del movimiento indígena como las propias autoridades son perfectamente conscientes del problema. La demanda de un cambio en las prácticas presupuestarias existe. Las mujeres dirigentes de organizaciones de base del MICC reconocen la importancia de contar con las obras del Consejo Provincial, pero también establecen claramente sus límites:

Sí, tenemos nuestros concejales, nuestro Prefecto, nuestro Presidente de la Junta Parroquial, (pero) como que siempre estamos enfocados a una cosa pequeña y no a un proyecto macro que beneficie a todos. Si es una canchita comunal, si es una casa comunal, que me den una cocina comunitaria, pero sin embargo, no vemos las

⁷⁹ Esto es muy notable en las entrevistas con dirigentes indígenas medios del occidente de la provincia.

*necesidades prioritarias, por ejemplo si no hay letrinización en toda la comunidad no lo ven eso, o si no tienen agua, como que dicen “no pues, el agua no es importante”*⁸⁰

Como sugiere este testimonio: la persistencia de las obras pequeñas es doble; refiere a la lógica del dirigente, que debe dar a todos; y la lógica de las bases que demandan algo, aunque no sea prioritario. Los propios talleres parroquiales que se hicieron en 2001 para el primer ensayo de “presupuesto participativo” arrojaron la misma conclusión: en las bases se demandaba pequeñas obras de infraestructura antes que programas de desarrollo.

Al margen de sus resultados estrictamente económicos, décadas de proyectos de desarrollo parecen haber dejado otra herencia perdurable. La participación de las mujeres ha sido decisiva en el funcionamiento de estos proyectos⁸¹. En el grupo focal que hicimos en Latacunga en septiembre de 2005 (pero es solo un testimonio entre muchos), las dirigentes mujeres de nivel medio señalaron la importancia crucial de “tener dinero propio” y de participar en organizaciones productivas, para reforzar su autonomía y autoestima. Los proyectos productivos han sido fundamentales para ganar espacios dentro de la organización, de la comunidad e incluso de la familia⁸². Este aumento de la presencia femenina en las organizaciones se ha visto reforzada por la obligación legal de presentar hasta el 40% de las candidatas mujeres a los puestos de elección popular. Los avances son visibles, pero no alcanzan todavía para cambiar las opiniones tradicionales en las zonas indígenas: tanto en Cotacachi como en Cotopaxi es donde mayores opiniones favorables existen a la idea de que las mujeres no deberían trabajar ni participar en organizaciones para no descuidar el hogar (Ospina et al 2006, 2006a).

En Cotopaxi, la constitución de las mujeres como actoras sociales y sujetas autónomas ha estado ligada a procesos como la auto-organización. La migración de los varones es otro factor que las catapultó a las dirigencias. Alcanzar educación y capacitación también ha sido básico para los liderazgos femeninos. Pero las nuevas dirigentes indígenas que incursionan en los espacios de la organización o de la institucionalidad pública, aún no cuentan con una masa crítica de mujeres que las acompañen y equilibren las relaciones desiguales de poder. Los testimonios del grupo focal revelaron que, aunque existe una sólida elite de dirigentes, aún queda mucho por hacer para que las mujeres de base, que son la mayoría, reconozcan su propio poder (documento 1.8 de la bibliografía).

Seis ejes han sido relevantes para las mujeres en la construcción del gobierno territorial en Cotacachi. El primero es la salud, donde la UNORCAC jugó un rol importante al inicio con su programa *Jambi Mascaric* (Buscando Salud), vinculado a los encargos tradicionales de las mujeres indígenas y que presta servicios con promotoras y parteras comunitarias, *yachacs* y curanderos (Borja 1998). Posteriormente, al asumir competencias descentralizadas (2005), el Municipio desarrolló un programa modelo de atención en salud, basado en la promoción y prevención, con énfasis en salud sexual y reproductiva y en el combate a la mortalidad de mujeres y niños. Una segunda línea, trabajada a partir del año 2002, es la prevención y

⁸⁰ Documento 1.8 de la bibliografía.

⁸¹ Ver Deere y León (1999 y 2000) para el país y América latina; Granda (2005) y Larrea Castelo (2005), para Cotacachi; Larrea et al (2002), para Cotopaxi.

⁸² Estas mujeres son perfectamente conscientes del “machismo” que existe en las organizaciones y en las comunidades indígenas. En ningún caso hemos encontrado que lo justifiquen mediante referencias culturales a la complementariedad *kari – warmi*. Ver Documento 1.8 de la bibliografía. Ver también el testimonio de B.P. en Patután, Documento 1.6 de la bibliografía. Ver también los testimonios de dirigentes mujeres del MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003: 29-31, 88-100, 153-60 y 166-202).

enfrentamiento de la violencia intra - familiar y sexual con el proyecto de Desarrollo Integral para la Mujer y la Familia (Municipalidad y Coordinadora Cantonal de Mujeres). La tercera línea es la reforma del mercado municipal, cuyas comerciantes y usuarias son en su mayoría mujeres. Fue importante convertirlo en una empresa mixta con eficiencia y calidad (acabar los problemas sanitarios en el expendio de carnes, en la venta de alimentos, instalar una gestión administrativa y mercantil diferente), que incursiona en el trueque y en el comercio justo⁸³. El cuarto eje ha sido la alfabetización, en especial de mujeres, una demanda largamente sostenida por la UNORCAC. El proyecto *Yo Sí Puedo*, ejecutado con la cooperación del Gobierno de Cuba, convirtió a Cotacachi en el primer “territorio libre de analfabetismo” del país (pasó del 22,3 a 3,4% de la población de 15 años y más, la mayoría mujeres), ejemplo que está siendo emulado por 22 municipios ecuatorianos, entre ellos 4 de Cotopaxi. El quinto eje es el de la participación política y del proceso de planificación participativa. La participación pública de las mujeres sube en el proceso. Si en 1996 sólo una mujer fue electa concejala, en el 2000 se eligieron tres mujeres --entre ellas Magdalena Furies, la primera mujer indígena que accede a una concejalía— mientras en el 2005 cinco de las siete concejalías fueron a manos de mujeres. El sexto eje, finalmente, ha sido la lucha ambientalista (contra la minería) y las experiencias de producción alternativa. Según Alicia Granda estas iniciativas reflejan que “el reto para un cantón ecológico como Cotacachi es organizar un paradigma de desarrollo propio”. Aunque pocas iniciativas económicas obtienen rentabilidad (es el caso del café orgánico y en menor medida de la cabuya), en parte porque muchas veces no se plantean lógicas comerciales o de acumulación sino lógicas de beneficio social, en ellos, las mujeres tienen muy alta participación y su autonomía se ve reforzada⁸⁴.

En síntesis, tanto en Cotopaxi como en Cotacachi hubo más recursos en manos de los gobiernos locales para atender las necesidades de la población y los proyectos considerados prioritarios. En Cotacachi, más que en Cotopaxi, el proceso logró coordinar la inversión internacional externa de la cooperación al desarrollo. Todo ese esfuerzo permitió mejoras percibidas por la población en servicios básicos y en el *stock* de infraestructura social. Las estrategias estrictamente económicas, sin embargo, han escaseado y la población percibe menos cambios positivos en ese campo. Los principales datos de la evaluación están en pie. Resta explicarlos.

4) Explicaciones

¿Cómo explicar estos resultados parcialmente similares y parcialmente contrastantes en las dos zonas de estudio? Es preciso volver a decir que no son dos casos *comparables*. No sería justo compararlos como si los desafíos que plantean fueran iguales. Cotacachi lleva 10 años, mientras Cotopaxi lleva solo 5; Cotacachi es más pequeño (un municipio) mientras que Cotopaxi es una provincia más compleja con diez veces más población y con mayor extensión. Las dificultades de construcción de un proyecto político viable y una identidad territorial que lo sostenga son definitivamente mayores en Cotopaxi y por tanto las evaluaciones deben considerar esos factores. El interés es otro: una mirada contrastada entre las dos experiencias, más que servir para hacer una “competencia” sobre quién avanzó más, sirve para resaltar las variables estructurales que favorecen o dificultan los cambios que el movimiento indígena se propuso alcanzar tanto a escala municipal y regional como nacional.

⁸³ Hay que decir, sin embargo, que en la actualidad las controversias sobre el manejo del mercado son mucho mayores y varios actores locales se preguntan si en su práctica realmente se conservan sus propósitos originales.

⁸⁴ Para esta sección fue fundamental la entrevista con Patricia Espinosa.

Varios factores del contexto influyen en la modestia de los logros en temas económicos en ambos casos. El primer factor es que el ambiente de políticas económicas nacionales no es particularmente favorable. Las causas de las dificultades en los progresos económicos se relacionan con obstáculos sobre los cuales los gobiernos locales no tienen control ni capacidad para enfrentar. A partir de 1982, el prolongado período de crecimiento económico experimentado por el Ecuador a partir de la post-guerra, impulsado inicialmente por el auge bananero, posteriormente por la sustitución de importaciones y finalmente por el *boom* petrolero, llegó a su fin. En un contexto caracterizado por el peso abrumador de la deuda externa, la inestabilidad provocada no solamente por sucesivos desastres naturales (El Niño en 1983 y 1998, el terremoto de 1987), sino también por la crisis financiera de 1999 y las caídas en los precios del petróleo en 1986 y 1998, las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones no han logrado siquiera restablecer el crecimiento económico, de forma que en la actualidad el ingreso por habitante es comparable al de hace 24 años. Las condiciones sociales se han afectado también por la tendencia a una mayor desigualdad social, el aumento de la pobreza y el deterioro del empleo (Larrea 2006: 120-1).

Mientras en la lucha por el respeto intercultural y la democracia participativa existen incentivos positivos del contexto, para la transformación económica hay que bregar desesperadamente contra la corriente. Las reformas liberales de las economías no están precisamente diseñadas para favorecer a las economías campesinas, las regiones empobrecidas o a los sectores sociales en desventaja estructural. La tarea económica escapa ampliamente no solo a las atribuciones y habilidades tradicionales de los gobiernos locales, sino a las fuerzas sociales condensadas en el movimiento indígena. No es una tarea para la que basten sus solas fuerzas ni para la que tengan propuestas tan claras como para la democracia o el respeto. Adicionalmente la dolarización de la economía ecuatoriana ha asestado un golpe muy fuerte a la competitividad de las artesanías de cueros de Cotacachi⁸⁵.

Un segundo factor es que el formato de gobierno territorial de Cotacachi tiene como eje a la autoridad municipal. Las competencias legales, la capacidad técnica y las tradiciones de relación con la gente (que está acostumbrada a “demandar” infraestructura y no programas de desarrollo económico a los municipios), conspiran contra la capacidad del proceso participativo para intervenir en la economía, especialmente en las “economías de la riqueza”, es decir, en aquellas actividades que involucran a poderosos agentes económicos nacionales. La situación es peor en el caso de los gobiernos provinciales. Aunque tanto municipios como Consejos Provinciales son instituciones que se han dedicado a obras públicas de infraestructura mucho más que al desarrollo, los municipios parecen más “adaptables” que los Consejos Provinciales a las nuevas funciones propuestas. Tienen más presupuesto, más herramientas legales para captar recursos propios, una mayor tradición de manejo de empresas y servicios públicos (agua, alcantarillado, manejo de desechos), lo que ha obligado a sus funcionarios a enfrentar el trabajo de la “administración” mucho más que en los consejos provinciales, donde la gestión de construcciones ha sustituido al trabajo de planificación.

Pero esto no basta. Al inicio de la investigación suponíamos que las instancias democráticas de gobierno territorial, al fortalecer la capacidad coordinada y concentrada de nuevos actores locales, podían aumentar la eficiencia de políticas de desarrollo económico. ¿Por qué ha sido tan difícil? Hay que hacer un análisis del *sustrato subyacente* de las diferencias, esto es, las

⁸⁵ Probablemente por eso el 35% de los habitantes urbanos dicen que su situación económica empeoró, mientras el promedio del municipio es 23% (Ospina et al 2006).

condiciones específicas de cada movimiento social, de cada organización indígena y su inserción dentro del conjunto de relaciones de poder de la localidad. El caso de Cotacachi, donde los avances son mayores, ofrece un buen ejemplo del primer argumento que queremos desarrollar.

Si el municipio tiene poca experiencia en la gestión y promoción de programas de desarrollo económico, en cambio, la UNORCAC tiene lustros de esfuerzos en el tema (aunque con resultados a veces limitados). En la reciente sistematización de experiencias productivas en Cotacachi (Granda 2005: 21-2) al menos 13 de las 45 experiencias analizadas fueron manejadas por la UNORCAC. De hecho en la última evaluación disponible sobre las capacidades en ejecución de proyectos económicos de las organizaciones indígenas, la UNORCAC es una de las tres OSG, junto a la Tucayta de Cañar y la FECHE de Esmeraldas, que mayor fortaleza tiene en el manejo de proyectos de desarrollo y gestión económica⁸⁶.

La posibilidad de pasar de proyectos micro – locales de desarrollo a estrategias *territoriales* de desarrollo parecería depender del involucramiento de la UNORCAC en un proceso participativo que incluye a todo el municipio y no solamente a las zonas del municipio donde están sus bases directas (la zona rural andina). Sus lazos con las experiencias productivas y organizativas de Intag son importantes y crecientes. La UNORCAC es una de las principales impulsoras de la experiencia y también un actor institucional que nadie puede ignorar. Desde el inicio de la experiencia mantiene al menos un concejal propio. Todas las decisiones importantes tienen que tomarse con el conocimiento, al menos, de la organización. En todos estos sentidos, la UNORCAC es un puntal fundamental del proceso.

Pero su participación en la AUC no puede considerarse entusiasta. Asiste a las Asambleas pero participa poco; sus actividades e iniciativas están lejos de conducir las principales orientaciones del proceso; la coordinación se ha vuelto pesada y difícil. Por ejemplo, en la X Asamblea de octubre de 2005 en la mesa en la que se discutía la “producción” la participación de la UNORCAC fue fundamental y decisiva; pero el Comité permanente de Producción de la AUC no funciona regularmente y la participación de la UNORCAC en las otras dimensiones del proceso territorial es bastante menos protagonista. ¿Qué efectos sociales y políticos tiene este alejamiento parcial?

La AUC ha alentado o apoyado varias inversiones en actividades productivas en todo el municipio. Pero no ha podido articularlas en una “red” de actores económicos o en un diseño económico suficientemente integral. Los lineamientos que existen, por ejemplo, “comercio justo”, “producción limpia” y “turismo comunitario o ecoturismo”, no son especificaciones suficientes. Hay que resolver modelos territorialmente diferenciados, con la particularidades y viabilidad en Intag, la zona urbana y la zona rural andina; manejar mercados específicos, especialmente el desarrollo de un mercado interno; resolver sistemas de comercialización y clarificar sus encadenamientos con el ambiente económico regional y nacional (J.C. Cotacachi, 15 de febrero de 2006). Además, esas actividades productivas han sido apoyadas (con cierto éxito económico local) de manera mucho más decisiva en Intag que en la zona andina, donde se ha respetado la autoridad territorial de la UNORCAC. Lo que hace la UNORCAC respecto a la economía pertenece a su patrimonio particular, y no está

⁸⁶ Larrea et al (2002). Un análisis más detallado de los límites y potencialidades de las OSG, partiendo de metodologías similares a las usadas en el estudio de F. Larrea, puede encontrarse en Carroll (2002), especialmente los trabajos sobre la Tucayta (Martínez 2002a: especialmente 183-6) y sobre la UNORCAC (García 2002).

claramente integrado al proceso de gobierno territorial de Cotacachi. Como corolario, lo que la AUC puede aprender en economía está limitado por esta ruptura y lo que la UNORCAC puede aprovechar de la coordinación política territorial también se resiente.

El argumento que sostenemos es que tanto en Cotacachi como en Cotopaxi, además del contexto económico de liberalización que no favorece a las regiones campesinas y sobre el cual los gobiernos locales tienen poco control, las limitaciones de las *alianzas políticas que sustentan los procesos participativos* han reducido las oportunidades para crear estrategias eficientes de desarrollo territorial. Hay que volver sobre la naturaleza del poder local. Hay que situar las herramientas de gobierno territorial formal (la AUC, los Comités, etc.) en el marco de las relaciones reales de la localidad.

6.1. Poder

En Cotacachi el proceso empezó con la invitación que la UNORCAC hiciera a Auki Tituaña para postularse a la alcaldía del Municipio en 1996. Tituaña acababa de regresar de Cuba, donde estudió economía, y nunca había participado activamente en organizaciones rurales. Era un indígena urbano, miembro de grupos culturales que reivindicaban no solo las costumbres andinas sino las mismas denominaciones: adoptó el nombre del hijo del último inca, el principal exponente de la nobleza cuzqueña en Quito durante el siglo XVI. Los dirigentes de la UNORCAC, provenían de una vertiente política distinta. Ligados por años al Partido Socialista Ecuatoriano, decidieron apoyar un movimiento naciente que generaba expectativas y al que les unían muchos lazos pero del que no formaban parte. La presencia de un indígena urbano, ligado a actividades comerciales, con estudios universitarios en el extranjero y con imagen de intelectual, tenía más oportunidades electorales. Tituaña terció en las elecciones seccionales por esta alianza y ganó muy ajustadamente.

Teniendo como antecedente un largo proceso de transformaciones estructurales en el sector agrario, los indígenas participaron en una alianza con sectores de Intag y grupos medios progresistas urbanos. Esta alianza logró diseñar un proyecto democratizador que se expresa en el proceso participativo. Ese proyecto busca que el Municipio supere su rol tradicional en la dominación étnica y en la representación de los estrechos intereses de las elites urbanas. Quiere representar de manera amplia a intereses mestizos e indígenas, urbanos y rurales. Este cambio se ha legitimado por vía electoral pero también por un amplio proceso de participación en donde se construye un imaginario de igualdad y de derechos que modifica los factores de discriminación étnica.

Al avanzar en el proceso del gobierno local, sin embargo, las distancias se han mantenido y en ocasiones se han acrecentado entre la dirigencia de la UNORCAC y la del proceso participativo. La UNORCAC se encuentra en esta disyuntiva: sus bases apoyan tanto a la propia organización (todos los datos muestran el más alto nivel de confianza en la UNORCAC por parte de sus propias bases) como al Alcalde, frente al cual los dirigentes, en cambio, tienen más distancias, aunque sin romper completamente. Es lo que parecen refrendar los datos de las encuestas de opinión pública. Las bases de la UNORCAC no reconocen la misma importancia a la AUC, donde, en cambio, se concentran las expectativas de los sectores urbanos y mestizos que apoyan la experiencia. Los pobladores indígenas de la zona andina del municipio tienen mayor confianza en la institución municipal que en la

AUC, a la que conocen menos⁸⁷. Mientras tanto, entre los habitantes de la ciudad y de Intag, la situación es inversa. En el área urbana del cantón existen opiniones mucho más divididas sobre el proceso participativo, sobre el alcalde y sobre la AUC: allí se concentran tanto los opositores como los apoyos más activos de la experiencia.

Estas evidencias indican que existe un sector de clases medias urbanas progresistas de la ciudad de Cotacachi (funcionarios, técnicos, profesores, pequeños comerciantes) que tiene gran importancia en la alianza con el sector de indígenas urbanos que Auki Tituaña representa personalmente. Estos sectores han anudado una importante alianza práctica con organizaciones ecologistas y colonos rurales de Intag así como con apoyos variados de la cooperación internacional. Esta alianza se expresa ante todo en la estructura y funcionamiento de la AUC (y su relación con el Municipio), mientras que las bases indígenas y rurales de la UNORCAC reconocen ante todo la actividad del municipio y de su alcalde, pero se identifican mucho menos con las “instancias participativas” creadas por el proceso. Esas instancias han servido para integrar en la alianza a los grupos mestizos. Esos parecen ser los contornos de la alianza política local que sostiene el proceso.

En Cotopaxi, la muerte de los espacios de concertación amplia también puede explicarse en términos de las alianzas sociales existentes: se ha producido la defección progresiva de los actores iniciales del proceso. Al inicio, los principales actores convocados a participar en la construcción del gobierno provincial fueron cuatro: las instituciones del Estado central a nivel local, las Juntas Parroquiales, el MICC y las ONG. La ausencia más llamativa fue la de los empresarios y los partidos de oposición, fundamentalmente urbanos. Otros sectores actuaron de forma más intermitente como los colegios de profesionales. La participación actual de las Juntas Parroquiales es muy variable por sus distintas configuraciones políticas dependientes de las elecciones: en tal virtud su participación fue intermitente y esporádica. Las instituciones del Estado central, con un compromiso inicial más bien débil, se debilitaron aún más en la coyuntura del gobierno de la Sociedad Patriótica (2003 – 2005), luego de un momento inicial de interés. En síntesis, el núcleo “duro” de la alianza inicial fueron las ONG, el MICC y el Consejo Provincial. Ese núcleo se deshizo. El MICC tiene dificultades y temores para mantener soldada esa alianza con sectores urbanos de la provincia. Abrir la participación social supone ceder poder a instancias que no son el propio MICC ni el movimiento indígena, sino espacios de concertación más o menos amplios sobre los que no se tiene un control suficiente. La opción ha sido integrar a todos los interesados en el seno mismo del MICC.

Entre la mayoría de las ONG prima actualmente una sensación de decepción. Sus críticas refieren a que el gobierno provincial no muestra señales suficientemente convincentes de que está promoviendo un gobierno verdaderamente *alternativo*. ¿Cuáles son esas señales ausentes? No observan un cambio en los mecanismos *clientelares* de asignación de recursos presupuestarios del Consejo Provincial. No observan resultados prácticos de las discusiones de orientaciones programáticas que se hacen en los espacios participativos. Hay un divorcio entre esos lugares de debate y las prácticas usuales de todas las instituciones. No observan un cambio significativo o relevante en el tipo de intervenciones del Consejo Provincial: sigue dedicado a infraestructura irrelevante sin apuntar a programas de desarrollo. Ellas han seguido haciendo sus actividades normales en el campo, con sus proyectos específicos, pero no están coordinadas al proceso de gobierno alternativo.

⁸⁷ Ospina et al (2005). Sobre la confianza escindida de las bases de la UNORCAC entre la organización y el municipio, hubo varios episodios que lo sugerían en las comunidades del área rural andina durante el trabajo de campo (Santillana 2005: 6 y 11, 8 de junio y 9 de septiembre).

Tal vez el caso más cruel de la desvinculación entre proyectos de desarrollo y las políticas provinciales sea el de PRODECO⁸⁸. No se trata propiamente de una ONG, pero presentaba todas las condiciones iniciales apropiadas para que sus intervenciones fueran percibidas por la gente como parte integrante del proceso de gobierno provincial alternativo. Hubiera podido ser la “cara productiva y de desarrollo” de las intervenciones concretas del proceso participativo. El director ecuatoriano de PRODECO no solo es un intelectual indígena relevante en el MICC, sino que fue uno de los principales facilitadores del PPDC. ¿Por qué no fue posible un acuerdo de coordinación mayor? Al parecer las normas de procedimientos contractuales de PRODECO son muy rígidas y también sus procedimientos internos de toma de decisiones sobre inversiones y acciones de desarrollo. Además, la Directora europea se opuso constantemente a una articulación de las acciones del proyecto al proceso político provincial: luchó por mantener la independencia no solo frente al Consejo Provincial sino incluso de las actividades en el campo respecto al MICC y de las OSG. Las reuniones del proyecto en las comunidades, por ejemplo, excluían a los dirigentes de OSG e incluso a los presidentes de Cabildo: solo podían participar los beneficiarios directos de las obras. Su práctica rechazó tajantemente toda implicación política de sus actividades productivas. El resultado final fue que solo en muy contadas ocasiones se co - financiaron o se coordinaron obras de interés productivo o social con el fin de potenciar las intervenciones tanto del Consejo como del Proyecto. Por esas razones, el más grande proyecto de cooperación internacional que haya tenido la provincia, un proyecto concebido y alentado por el propio movimiento indígena, no tuvo ninguna relación estrecha con el proceso político provincial ni con el fortalecimiento de las organizaciones étnicas. Cada cual marchó por su cuenta⁸⁹. La coordinación de las intervenciones de la cooperación internacional, que aparece como un gran logro en Cotacachi, ha resultado mucho más ardua en Cotopaxi.

Esta ambivalencia en los modos de participación ha hecho difícil y tumultuosa la forja de alianzas políticas estables entre actores rurales y urbanos en Cotopaxi. El resultado ha sido que el MICC dirige solitariamente el proceso provincial. Esta soledad tiene una historia anterior. Desde que en 1996 el MICC empezó a participar electoralmente, ha rehusado formar una organización político – electoral independiente del aparato organizativo del Movimiento. El Pachakutik, que en otras provincias tiene una organización autónoma, en Cotopaxi está encabezado por el dirigente de organización del MICC⁹⁰. Varios sectores urbanos o campesinos de zonas no indígenas que deseaban participar en las elecciones en apoyo al proceso político dirigido por Pachakutik, no podían participar ni ser candidatos: si no eran parte del MICC no podían formar parte de Pachakutik. Esto llevó a que el MICC “abriera” su militancia interna. Desde entonces se aprecia un proceso de crecimiento rápido de las organizaciones miembros. Luego del Congreso de 2005 existen 31 organizaciones de segundo grado reconocidas como filiales del MICC, mientras en 2002 llegaban a 21. Esto tiene que ver tanto con los esfuerzos del MICC por mantener el control político del proceso como por sus intentos de canalizar *mediante la organización* los principales recursos y beneficios materiales de las inversiones provinciales. El mecanismo existente para acceder a

⁸⁸ Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi, financiado por la Unión Europea por tres años y 5 millones de dólares. Fue inicialmente formulado para atender a las poblaciones afectadas por el sismo de Pujilí en 1996. Formulado primero por la Iglesia Católica, terminó siendo negociado por el MICC con el apoyo del CODENPE y el gobierno nacional (PRODECO 2005).

⁸⁹ Las entrevistas que atestiguan esta deriva son varias. Por ejemplo, A.T. y C.V., abril, mayo y junio de 2005. Una opinión fuertemente contraria al respecto es la de M.M., dirigente indígena de la oposición al MICC, Latacunga, 23/08/2005.

⁹⁰ Esto está ratificado en los reglamentos del MICC aprobados en 2003 (MICC 2003).

la participación plena dentro del proceso de gobierno provincial es incluirse *dentro* de la organización indígena⁹¹. Los casos más importantes son sin duda la organización *Llacktakunga* (formada en los alrededores de la ciudad de Latacunga y tres de cuyos militantes actualmente son consejeros y gobernador de la provincia) y la organización de La Maná. En ninguno de estos dos casos la base organizativa, aunque formalmente se presenta como OSG, corresponde a la tradicional pirámide que lleva desde los Cabildos hasta la federación provincial.

En síntesis, en ambas zonas las alianzas políticas y sociales que sostienen la experiencia sufren de limitaciones análogas por razones diferentes. En Cotacachi la organización rural y sus aliados urbanos se mantienen unidos aunque distantes; en Cotopaxi la organización indígena permanece sola en el control del proceso, con aliados intermitentes y puntuales pero sobre todo, integrando internamente a algunos de quienes podrían ser sus aliados. En cierta forma el éxito de Cotacachi en promover la organización de quienes no lo estaban antes de 1996 (mujeres, clases medias, pequeños comerciantes, barrios) resta peso político relativo a la UNORCAC al tiempo que hace visible la variedad de sujetos sociales que forman la experiencia. La constitución de verdaderos sujetos autónomos en Cotopaxi es menos evidente y todo parece concentrarse mucho más en la propia organización indígena. El éxito de Cotacachi en integrar más grupos que se fortalecen, parece desplazar lenta y parcialmente a la UNORCAC, mientras que la integración de mayor variedad de grupos sociales dentro del MICC, agudiza sus tensiones internas y debilita su capacidad de orientar el proceso provincial.

Pero la concentración de la voluntad de los actores no lo es todo, ni depende exclusivamente de la voluntad de concentrarla. Las organizaciones se enfrentan a prácticas heredadas de una larga historia. Las alianzas locales exitosas o fracasadas deben enfrentar estructuras sociales y de poder muy antiguas.

6) Ecología social de la participación política

En términos más generales y teóricos, hay que situar los procesos de gobierno territorial estudiados en el contexto de los sistemas realmente existentes de toma de decisiones políticas. La negociación entre los intereses de los actores dominantes y los actores subordinados en un territorio dado siempre ocurre en el marco de relaciones históricas de poder y tradiciones políticas. Nuestra investigación ha identificado tres “modelos ideales” de negociación tradicional de toma de decisiones sobre el territorio y su desarrollo: el *clientelismo*, el *corporativismo* y la *ciudadanía*⁹². Las herramientas de gobierno territorial imaginadas por el movimiento indígena ecuatoriano se sitúan en el marco de los balances en el uso histórico de estos tres modelos de relación entre actores.

⁹¹ Según la encuesta de opinión pública realizada en octubre, 18% de los entrevistados dijeron pertenecer al MICC. Si esto fuera representativo de la situación provincial, aproximadamente 35.000 personas adultas serían actualmente miembros de la organización (Ospina et al 2005a).

⁹² *Clientelismo*: las decisiones sobre inversiones y acciones de desarrollo toman la forma de un intercambio de favores altamente asimétrico entre un “patrón”, por un lado y, por otro, individuos o grupos familiares; en un sentido fluyen obras y bienes, en el otro sentido fluye la lealtad política. *Corporativismo*: el reparto de favores, obras y servicios se hace a través de organizaciones, de colectivos organizados, que se convierten en los interlocutores privilegiados de las políticas públicas. *Ciudadanía*: el reparto de inversiones se basa en la noción de “derechos” y tiende a privilegiarse la relación individual según la cual cada persona tiene exactamente los mismos derechos que cualquier otra.

Los tres modelos pueden servir a muy diferentes proyectos políticos y económicos. Sin embargo, las relaciones clientelares son dominantes como patrón tradicional de toma de decisiones y suelen ser menos apropiadas para la promoción de un desarrollo económico alternativo del territorio que supere las desigualdades y la pobreza. El corporativismo y la ciudadanía, en cambio, ofrecen mayores posibilidades de definir prioridades territoriales, políticas estables y compromisos firmes de los actores en función de objetivos comunes. Los casos de los procesos de gobierno territorial en Cotacachi y Cotopaxi muestran un intento de desplazamiento desde modelos de toma de decisiones fundadas en relaciones clientelares hacia la toma de decisiones fundadas en relaciones corporativas o ciudadanas. Gran parte del “éxito” o el “fracaso” de las experiencias deriva de la evaluación que se haga de los logros en este desplazamiento.

El énfasis en la representación colectiva y de organizaciones en detrimento de la representación de individuos hace pensar que podríamos asistir al fortalecimiento de una noción de democracia “corporativa” o “neocorporativa” antes que “ciudadana”. No se trata de una exclusión absoluta, sino de un énfasis. Los mecanismos liberales de la democracia ciudadana siguen existiendo, como las elecciones regulares, el debate público y la competencia abierta de opciones políticas enfrentadas. Esta democracia “neocorporativa” puede tener su origen en tradiciones políticas de izquierda pero también en la referencia indígena a la “comunidad” y los valores de la democracia colectiva directa antes que representativa: “mandar obedeciendo”. Esto hace referencia a la práctica democrática más notable y más resaltada en los estudios disponibles sobre las comunidades: el control sobre los electos, la rendición de cuentas, la obligación de responder a sus mandantes. Pero también al hecho que sea en su versión formal (los “cabildos”), sea en su versión informal (el grupo de “parientes” ligados por lazos de ayuda mutua e intercambios físicos y simbólicos), la base comunitaria no es el individuo sino la familia. Este es, más allá de las figuraciones ideológicas, el sustento práctico de la organización “corporativa” de la democracia en las organizaciones indias.

En algunas concepciones clásicas sobre el corporativismo, el intercambio político excluye las nociones de “derechos” y “obligaciones” inherentes a las teorías de la ciudadanía⁹³. Sin embargo, la práctica de las instancias participativas en Cotacachi y en Cotopaxi así como la propia lucha del movimiento indígena pone mucho énfasis en el ejercicio pleno de “derechos” (derechos de los niños y jóvenes, de las mujeres, de indígenas y negros, el de todos a ser consultados y participar, etc.). En tal sentido, las prácticas (neo) corporativas y el ejercicio de *derechos* no están necesariamente reñidos, al menos no de manera perceptible. Tampoco faltan referencias a las “obligaciones”. De hecho, las prácticas comunitarias suelen suponer que todas las formas de participación y también los intercambios de trabajo, bienes o de prestigio, son una “obligación”, una “deuda”⁹⁴. La ausencia de devolución en la obligación es condenada como una ruptura de la reciprocidad, del prestigio asociado a su respeto y como una negativa a acatar las normas que dirigen la vida social. Es decir, el corporativismo nacido de las prácticas comunitarias puede reconocer perfectamente “obligaciones” o deberes. Una anécdota puede aclarar el punto.

En Latacunga, el día 21 de marzo de 2005, en reunión del Comité Técnico Ambiental, R. V. (representante de las juntas de regantes de la provincia) contó una anécdota sobre cómo los representantes de instituciones en el CODERECO, en una discusión sobre un proyecto de

⁹³ Los trabajos clásicos sobre el corporativismo en Europa son los de Schmitter (1974, 1992: especialmente pp. 25-92) y Williamson (1989). Ver un cómodo resumen: Jessop (1999 [1993]: 404-10).

⁹⁴ Landa (2004: 95-6); Mauss (1983 [1924]), Ferraro (2004).

riego, se pusieron de acuerdo para que los usuarios no pagaran el costo del mantenimiento y amortización de la obra. Para él este hecho era una prueba de irresponsabilidad populista. Puso el ejemplo de que en la ciudad de Latacunga hay 24.000 casas y solo 4.000 medidores, de los cuales solo 2.000 pagan cuentas de agua potable. La recaudación total del Municipio llega a 12.000 dólares anuales cuando existen gastos asociados al sistema por 700.000 dólares anuales. Una mujer indígena de Pujilí (de la organización de mujeres de Zumbahua), que lideraba un grupo de campesinos que asistía a la reunión intervino (fue su única intervención durante toda la reunión). Estaba sorprendida. Escandalizada. Hizo referencia a los datos: “¿Por qué no pagan en la ciudad?” “Deben ser millonarios y no pagan”. “En la comunidad todos pagamos. Si no, no tenemos agua”. La práctica de cortar el agua no refiere solo a la falta de pago, sino a la falta de cumplimiento de obligaciones comunitarias, desde *mingas* para el arreglo del camino hasta la participación en protestas públicas. Los “deberes” están lejos de hallarse excluidos de la práctica corporativa de la democracia comunitaria.

Cotacachi parece estar confirmando que este desplazamiento desde el clientelismo hacia el neocorporativismo ha ocurrido efectivamente ayudado por las nuevas herramientas de gobierno territorial. Un desplazamiento lento pero significativo. Esta lectura “neocorporativa” de la propuesta democrática de Cotacachi está lejos de ser unánime, pero al margen de si es “ciudadana” o no (o no lo es de forma preferente)⁹⁵, lo cierto es que sus prácticas no sustituyen el ejercicio ciudadano de la democracia, sino las formas preferentemente clientelares de relación entre el Estado y sus sujetos. Tal vez la evidencia más directa de este tránsito es que para acceder a fondos públicos los moradores tienen la obligación de presentar “proyectos” (ya no se aceptan solicitudes) que deben justificarse por referencia a múltiples “planes” zonales (del cantón, de la zona urbana, de la zona andina, de Intag) y sectoriales (de educación, de salud, etc.). La obligación de debatirlos internamente en cada organización antes de presentarlos y su aprobación previa una consulta y presentación abierta en un taller amplio, testifican la lenta pero importante transformación de las prácticas clientelares del pasado⁹⁶.

En Cotopaxi, la referencia a la organización como la condición básica de la participación sigue siendo tan fuerte (o más) que en Cotacachi⁹⁷, pero la persistencia de relaciones clientelares es reconocida por todos los entrevistados y en todas las reuniones a las que hemos asistido, en el MICC y fuera de él. No es el mismo clientelismo del pasado pero su debilitamiento es menos universalmente reconocido que en Cotacachi. De hecho, el debate sobre si el HCPC reproduce o no viejas relaciones clientelares en Cotopaxi o si existen o no señales de cambio de una práctica compleja y arraigada, es mucho más intenso que en Cotacachi, no solo entre las ONG y el resto de aliados, sino dentro de la propia dirigencia indígena, sea de oposición, sea del MICC. Para algunos son las mismas prácticas corruptas y “familísticas” de siempre (M.M., 23/08/2005, R.V. 2/05/2005, M.A., 08/2005; J.M. 9/06/2005). Para otros, hay señales de cambios lentos como el debate abierto de obras

⁹⁵ En casi todos sus documentos oficiales, la Asamblea de Cotacachi hace referencia al ejercicio pleno de la “ciudadanía”. Los actores no se reconocen a sí mismos como proponentes de una democracia corporativa.

⁹⁶ Ver Ortiz (2004: 94). Tenemos evidencias de que el clientelismo no ha desaparecido, por supuesto, pero hay ciertas prácticas que se superponen a él y que contribuyen a desplazarlo parcialmente, una opinión refrendada en las opiniones locales, cfr. por ejemplo Santillana (2005: 19).

⁹⁷ En una entrevista de junio de 2005, Lourdes Tibán planteaba: “Yo creo que el nivel más participativo que quizás en el más amplio sentido es la comunidad, porque es una convocatoria de primera instancia y ni siquiera ahí en la comunidad podrán participar todos pero participan a nivel de jefes, y a nivel de organizaciones de segundo grado ya como jefes comunales, uno por comuna, ya no está la representación de los ochenta o las cuatrocientas personas que hay en una comunidad” (en Corral y Corral 2005).

prioritarias con las organizaciones o las juntas parroquiales y el control de la corrupción a través de sorteos o rotación de obras entre diferentes contratistas o la mayor información y transparencia respecto al manejo presupuestario (R.A., 18/08/2005; H.G., 19/08/2005; J.T. 3/05/2005).

Las dificultades y las diferencias en la transformación de las relaciones clientelares en las dos zonas deben ser explicadas. Queremos argumentar que los resultados obtenidos deben explicarse en gran parte *precisamente por la matriz comunitaria y rural* de la que provienen las bases del movimiento. Hay que situar esa matriz comunitaria y rural en las condiciones estructurales de diferenciación social en las que se encuentran inmersas actualmente en lugar de pensarla como algún tipo de organización perviviente de épocas prehispánicas o precapitalistas. Si queremos superar o completar las explicaciones usuales, hay que dirigir la mirada a las comunidades rurales, a las bases reales del movimiento indígena, de donde provienen los dirigentes y a cuyos requerimientos deben responder. ¿Qué está ocurriendo ahí? ¿Qué efectos tiene su situación sobre la participación política del movimiento? ¿Cómo influyen las exclusiones étnicas y de género en la materialización del proyecto político indígena?

La propuesta de democracia indígena prometía ser diferente y mejor porque surgía desde el seno de grupos sociales tradicionalmente excluidos, porque el poder local indígena se constituía en un contexto de vacío de poder en el que se podían desmontar las prácticas y redes de poder tradicionales que habían sostenido la desigualdad y el atraso, y que ese vacío de poder podía ser llenado por la “democracia comunitaria” que contemplaba la revocatoria de los electos y la resistencia a la diferenciación social. Estas suposiciones no son falsas. Son demasiado generales. Deben ser especificadas en contextos precisos. ¿Cuáles son esos contextos?

El primero a tener presente es el de la constitución histórica de las comunidades indígenas de Cotopaxi. Mary Weismantel (1994 [1988]: 79) en su estudio sobre Zumbahua nos recuerda un hecho básico: “La mayoría de las comunas parecen ser restos de antiguas jurisdicciones de la hacienda”. Ese origen histórico tiene pesadas consecuencias en las tradiciones y la cultura política de las comunidades. Un breve pero iluminador artículo de Tiziana Cicero (2003: 184-6) sobre la comunidad de Guayama San Pedro, cerca del Quilotoa en Pujilí, coloca las cosas en su lugar. En la época de la hacienda no existía una organización formal, sino una comunidad “de hecho” dentro de la hacienda: la *comunidad huasipungo*. En palabras de un comunero de Guayama San Pedro, “la hacienda era la comunidad, el patio de la hacienda era el lugar de la comunidad”. La organización del Cabildo surge en 1973 para luchar contra la hacienda y al precio de un gran esfuerzo organizativo de los dirigentes indígenas y de los padres salesianos. “Pasar de la hacienda hacia la comunidad, es decir desde un sistema de distribución vertical hacia una organización horizontal, fue un proceso difícil y conflictivo. La comunidad, como instrumento de modernización y desarrollo, fue percibida en muchos casos como una estructura que exigía más que la hacienda en términos de contribuciones económicas y días de trabajo”. En síntesis, la comunidad formal (cabildo, etc.) es percibida según el esquema de hacienda patrón / campesinos, deberes / protección (y obligaciones de redistribución)⁹⁸.

Una de las bases de la cultura política comunitaria indígena, al menos en Cotopaxi, es que deriva directamente del modelo paternalista de las haciendas andinas. Andrés Guerrero

⁹⁸ Sobre la misma pervivencia de la cultura de la hacienda en la relación con las agencias de desarrollo pero en Toacazo, cantón Latacunga, puede verse en Eguiguren (1995: 88-93).

(1991) ha mostrado la manera en que funcionaba la hacienda ya no solo como unidad de producción sino como forma de dominación política fundada en la autoridad paternal, el control (siempre contestado) de la redistribución material y la mediación patronal sobre la reproducción física y simbólica de las unidades domésticas ampliadas de los huasipungueros. El *clientelismo* como forma de relación entre gobernantes y gobernados, como forma de tomar decisiones distributivas y de inversión, enredado en una lógica de intercambio de bienes a cambio de lealtades, tiene su modelo histórico precisamente en la matriz de la que nacieron las comunidades rurales⁹⁹. Se explica así la persistencia de la *demanda* entre los propios indígenas, entre las propias bases sociales del MICC, de redistribuciones fundadas en criterios de lealtad, deberes y obligaciones paternales.

Pero además, las relaciones de hacienda se basaron siempre en redes informales de parentesco ampliado antes que en organizaciones formales. En Cotopaxi lo que se conoce como “ayllus” no son exactamente *linajes* como parece ser el caso aymara¹⁰⁰, sino que se refiere en realidad a grupos de parientes alrededor de una persona: lo que en antropología suele designarse como *parentelas*. El tema de los “ayllus” surge insistentemente en Pujilí. En una conversación con J.G., importante dirigente indígena nacido en Pujilí, le preguntamos su opinión sobre las diferencias entre los procesos de Cotopaxi y Cotacachi. Responde que Auki Tituaña se formó en Cuba, estudió. “En cambio en Cotopaxi, los dirigentes, incluido yo mismo, tuve que esperar a los 26 años para terminar el secundario. Nosotros nos formamos en los seminarios y charlas de la Iglesia. Es otra base. La pobreza de Cotopaxi es mucho mayor”. Volveremos más tarde sobre este aspecto de la respuesta. Por ahora nos concentramos en la otra parte de su opinión. Al preguntarle sobre Pujilí y en especial las razones por las cuales allí están más divididos que en Saquisilí y Latacunga, responde: “Los ayllus”. Lo dice sin vacilar, de primera respuesta, sin que medie una sugerencia. Pone de ejemplo a su propia familia. “Tengo 35 sobrinos que ahora quieren ser como su tío el (...) dirigente de organización. El mío es fuerte como ayllu”. Desde Pujilí salen muchos de los dirigentes de la provincia y el país. Arzobispos, generales, un Presidente de la República, ahora el diputado y el prefecto¹⁰¹. El lazo lógico no es difícil de hacer: los “ayllus” (es decir, los grupos de parentela) disputan las redes de distribución que ahora se encuentran en manos de la más alta dirigencia indígena¹⁰².

En sus dos fuentes primarias, la autoridad paternal fundada en el control de bienes de redistribución y su canalización por la vía de las redes de parientes, el modelo clientelar no es solo un resultado de la voluntad de los dirigentes indios o de las autoridades estatales, sino una demanda comunitaria enraizada en las profundidades más antiguas de la tradición política comunal. Así se entiende, en su apropiado contexto, esa presión desde abajo para continuar con las pequeñas obras.

⁹⁹ Carola Lentz (1997 [1988]: 146-51) muestra cómo en Shamanga (Chimborazo), el clientelismo era demandado por los comuneros como una forma de resistir la impersonalidad de las relaciones laborales “modernizadas” que el ingenio azucarero San Carlos impuso en los años ochenta. El clientelismo aparece aquí como parte de la resistencia a la modernización capitalista. Sobre la hacienda como modelo de las relaciones clientelares actuales en el sur andino del Perú, ver también Landa (2004: 19-43).

¹⁰⁰ Ver el clásico trabajo de Tristan Platt (1982).

¹⁰¹ Conversación recogida el 16 de junio de 2005 en Patután, Saquisilí (Documento 1.12 de la bibliografía).

¹⁰² José Sánchez Parga (2002: 120) ha detectado un fenómeno en su estudio sobre el Quilotoa que él asocia al debilitamiento de las estructuras organizativas comunales: la vinculación directa de los “ayllus” con las OSG y las Federaciones sin pasar por la mediación comunal. El vínculo con las OSG y con el MICC permite acceso directo a los bienes que, por efectos de la participación en el Estado, estas organizaciones controlan.

Pero la historia no se repite por la sola fuerza de la costumbre. Las prácticas sociales y políticas deben reproducirse continuamente en condiciones que se transforman y actualizan. ¿Cuáles son las condiciones *actuales* en las cuales funcionan las comunidades rurales indígenas de Cotopaxi? En el testimonio de J.G, su primera explicación aludía a la crisis económica de la provincia. Otro alto dirigente de Pujilí, R.I. hizo una argumentación similar.

*La formación de tantos años en el colegio de Zumbahua [manejado desde 1970 por los sacerdotes salesianos] ha creado toda una capa de personas que disputan entre sí. Mientras más posibles dirigentes, más educados, hay más divisiones internas. Compáren con otras zonas como el oriente de Salcedo o incluso en Cumbijín: la gente tiene agua, tiene ganado, tierras que dan algo. Están ocupados con sus vacas, con el trabajo agrícola. No se meten en la política con tanto ardor. En Pujilí es una cuestión de sobrevivencia. Es seco, las tierras yermas, sin otra opción de trabajo. Hay una urgencia muy grande por el puesto. Entonces todos participan en política. Esto los hace más vulnerables a la división por candidaturas*¹⁰³

Cotopaxi es una provincia mucho más empobrecida y descapitalizada que el municipio de Cotacachi. La falta de agua y la crisis de la agricultura son mucho más graves. En Cotopaxi, sobre todo en el occidente, área de predominio indígena y base social fundamental del MICC, la agricultura complementa mucho más la migración que al revés. Martha, una joven estudiante de Cotacachi, de 18 años, nacida en la comunidad de Chilcapamba, que trabajó como encuestadora tanto en la zona andina de su municipio como en Pujilí, provincia de Cotopaxi, quedó impresionada de los niveles de pobreza, sequía y desatención que existen en el cantón más poblado del occidente de Cotopaxi. Más que cualquier indicador cuantitativo, el testimonio de su sorpresa y del contraste que hacía con sus comunidades de origen, da cuenta de las diferencias económicas y sociales de las dos zonas rurales.

El efecto más relevante de esta estructura social contrastante es que las comunidades indias de Cotacachi tuvieron una historia de diferenciación social interna más antigua que en Cotopaxi. Allí la diferenciación estuvo ligada al comercio y las artesanías del mercado internacional y turístico de Otavalo. De hecho el alcalde y varios de los principales dirigentes indígenas locales fueron usualmente indios urbanos, relativamente desligados de la vida campesina e incluso de los cabildos locales. Cotopaxi, en cambio, una provincia con menos diversificación económica, está viviendo *en la actualidad* un proceso similar de diferenciación campesina hacia arriba, pero todo parece indicar que esa diferenciación se está vinculando con el acceso a los puestos públicos que el proceso político actual está abriendo para los militantes. En las regiones secas del occidente de la provincia, con agricultura inviable, con alta concentración del agua disponible, con emigración constante de asalariados, el empleo público es casi la única forma viable de empleo local. Los agudos conflictos internos del MICC alrededor del empleo ligado al copamiento político del estado local se explican en parte por las tensiones que este reciente proceso de diferenciación social está creando en la zona¹⁰⁴.

¹⁰³ Conversación recogida el 16 de junio de 2005 en Patután, Saquisilí (Documento 1.12 de la bibliografía).

¹⁰⁴ Un ejemplo entre muchos de esta constatación: “Yo creo que el tema de participar en procesos electorales sí ha minado, sí ha carcomido a los procesos de lucha reivindicativa; o sea todo dirigente quiere ser dirigente del MICC para ser candidato si ahorita nos vamos a cualquier comunidad a decir salgamos a apoyar la salida del Lucio, lo primero que van a decir es ya estás de candidato....los dirigentes están en la mirada de las comunidades de base porque tarde o temprano vas a terminar siendo candidato y obviamente como que la lógica va por ahí, ... en todas las parroquias pasa ese fenómeno los que estaban

Los conflictos por el acceso a los puestos públicos son reconocidos en todos los testimonios que poseemos. Remitimos al lector a las múltiples quejas respecto a los “amarres” y a los cambios en la actitud de los dirigentes indígenas que se encuentran en los testimonios recogidos en la historia del MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003: vg. p. 71-2). Esos mismos testimonios resaltan lo positivo y lo negativo del proceso: ahora los dirigentes pueden movilizarse, hay más estabilidad en las directivas, existe un local, se puede responder a los pedidos de las bases. Pero al mismo tiempo, recrudecen los conflictos por puestos de dirigencia a los que antes todos huían y que en cambio en la actualidad son codiciados. Los conflictos no son *causados* por el acceso a los puestos del Estado. El acceso a los puestos públicos es la *ocasión* para que esos conflictos se manifiesten.

El elemento esencial del contexto de las organizaciones indígenas de Cotopaxi y Cotacachi en la que esos conflictos se vuelven cruciales es que ambas operan en medio de un agudo proceso de *descampesinización*. Este proceso transforma no solo el ambiente en el que funcionan, sino, sobre todo, la composición de sus bases sociales y de sus dirigencias políticas. El hecho tiene muchas variantes regionales y efectos contradictorios sobre la organización política. Tal vez los aspectos más significativos y generales de este cambio de enorme importancia son tres. *Primero*, las actividades agrarias están dejando de ser centrales en la reproducción económica y social de los habitantes rurales¹⁰⁵. *Segundo*, se ha producido una “feminización” de las actividades agropecuarias, acompañadas de una “desvalorización” de las mismas actividades¹⁰⁶. *Tercero*, varias evidencias muestran que los más jóvenes, varones o mujeres migrantes, ya no buscan, como lo hacían en los años ochenta, acumular, ahorrar en actividades urbanas para dedicar los excedentes a comprar tierras en sus comunidades de origen: han desaparecido o se han debilitado las estrategias de recampesinización¹⁰⁷.

Esos varones jóvenes que ya no son campesinos sino funcionarios, educadores o comerciantes, no siempre abandonan las organizaciones étnicas. En muchos casos las han dinamizado, tanto al nivel de los cabildos como en las organizaciones de segundo grado y en las federaciones provinciales, donde dirigen las tareas de apoyo a proyectos de desarrollo, o a la participación política. Su condición étnica les permite seguir atados organizativamente a bases campesinas de quienes se pueden distanciar profesionalmente pero con quienes guardan muchos hábitos culturales comunes y lazos sociales. Hay un factor social y cultural de las organizaciones y la economía campesinas que merece destacarse en relación a los jóvenes. Tradicionalmente el acceso a la tierra es tardío, lo que debilitaba su constitución como unidad familiar autónoma, y eso los excluye de la toma de decisiones en las organizaciones comunitarias y los convierte en desvalidos de poder, riqueza y prestigio¹⁰⁸. No es raro que la “fuga” del campesinado, cuando las condiciones externas la favorecen, se produzca entre los más jóvenes o solteros, quienes además, dado el carácter familiar de la representación en los Cabildos, deben buscar otros mecanismos de representación y de expresión política.

en la OSG terminan siendo candidatos y eso crea desconfianza” (A.T. Latacunga, en Corral y Corral 2005).

¹⁰⁵ Resalto solo los textos de Luciano Martínez (1992, 1998 y 2002) al respecto, pero las evidencias empíricas sobre el particular están por todos lados en la sierra ecuatoriana.

¹⁰⁶ Sánchez Parga (2002: 33). Ver también Argüello y Arroyo (1999) y Deere y León (2000).

¹⁰⁷ Sánchez Parga (2002: 45) lo encuentra en Pujilí y Tanya Korovkyn (2003: 98-9) en Pedro Moncayo, norte de la provincia de Pichincha, entre jóvenes, varones y mujeres, que trabajan en las floricultoras.

¹⁰⁸ Esto ha sido atestiguado, entre otros, por Eguiguren (1995: 72-80) y por Weismantel (1994 [1988]: 120-7).

Lo que ha ocurrido es que el proceso de transformaciones agrarias y sociales en las comunidades ha llevado a una diversificación de los orígenes sociales y las fuentes de autoridad de las dirigencias. El surgimiento y mantenimiento de la dirigencia étnica es impensable sin un proceso de diferenciación social en las comunidades rurales. La creación de una capa de “intelectuales” que asuma las funciones de administración y dirección organizativa requiere procesos de formación personal por lo general poco accesible para las fracciones más pobres de los grupos campesinos¹⁰⁹. Existen, por supuesto, excepciones. Pero la gran mayoría de dirigentes indios proviene precisamente del proceso de diferenciación dentro de las sociedades campesinas. Las variantes de este proceso tienen importancia crucial en la dirección y conflictos que supone el proceso político.

Frente a estas tendencias de diferenciación, la lógica de funcionamiento de las comunidades campesinas está resistiendo. Esta resistencia tiene el efecto de agudizar los conflictos internos. Una evidencia indirecta de esta tesis es una de las respuestas recibidas ante la pregunta de las razones por las cuales existe tanta competencia respecto a los puestos públicos en la provincia. Preguntada directamente sobre el asunto, C.V., importante dirigente provincial, respondía: “Es que los indígenas somos muy envidiosos”. Una respuesta enigmática. ¿Una explicación psicológica? La dirigente se refería a algo cuyos perfiles hemos distinguido en varias conversaciones con dirigentes de base y con altos dirigentes del MICC y que también se evidenció en los debates internos sobre el reglamento electoral aprobado por la organización en 2002 (MICC 2002). Si algo emerge como un reclamo en todas las reuniones organizativas internas es el de la rotación de los cargos, o, como dicen en Cotopaxi, la *alternancia* de los puestos públicos y comunitarios. En el VIII Congreso del MICC realizado en julio de 2005, una de las resoluciones expresa tajantemente: “En los espacios de la administración pública y otras instancias se debe democratizar y dar oportunidades a todas las organizaciones filiales del MICC”. De nuevo aparece el permanente criterio de rotación y de “alternabilidad”. La rotación consiste en que el electo debe dar paso al suplente luego de un año: rotación y alternancia. No puede ser que “le toque” llegar al puesto público a una sola familia, hay que distribuir entre diferentes familias. Además, no deben ser de un solo “ayllu”; tampoco pueden ser de una sola comunidad o una sola zona. Las cosas llegan más lejos: no pueden ser solamente los “estudiados”, sino que todos deben tener su “oportunidad”.

Esta “envidia” redoblada puede interpretarse como expresión de una característica ampliamente atestiguada por antropólogos y estudiosos de regiones con amplia tradición campesina: la resistencia al proceso de diferenciación social. La exigencia de rotación, de alternancia y su corolario en el conjunto de fricciones y “envidias”, se relaciona, a nuestro entender, con esa lucha desigual y no siempre exitosa por evitar que algunos se beneficien demasiado de la participación política a costa de otros menos favorecidos¹¹⁰. El conflicto interno inmoviliza a las dirigencias pero también hace crecer las tendencias centrífugas en la

¹⁰⁹ La imposibilidad estructural de los sectores campesinos de forjar su propia capa de intelectuales es un tema clásico de los escritos de Antonio Gramsci (1977 [1926]). La apelación étnica (indígena) permite a los intelectuales indígenas mantener lazos de identificación con las bases mayoritariamente campesinas o rurales, aunque no compartan su actividad socio – profesional.

¹¹⁰ La referencia más directa a las “divisiones internas” de las comunidades y a la “envidia” como sustrato de la lucha contra la diferenciación social y por el control social de la diferencias de poder interno, se encuentra en la etnografía de Carola Lentz (1996 [1988]: 266-82) sobre la comunidad de migrantes de Shamanga, en Chimborazo. Pero las tendencias campesinas a eludir o evitar la diferenciación social, se encuentran por todos lados en la literatura antropológica, cfr. por ejemplo, Shanin (1979 y 1983).

organización social y política. Los descontentos buscan otros partidos, sean indígenas (como *Amauta Jatari*) o mestizos. Es conocida en Pujilí la importancia y éxito del discurso del partido de izquierda MPD: el problema de Pachakutik es la corrupción y transformación de los dirigentes indígenas en “ricos” alejados de sus bases. Justamente las tensiones internas entremezcladas de diferenciación social y representación política, estallan en la organización y promueven la división en grupos más pequeños.

¿Son estas tendencias inevitables? ¿Acaso la fuerza de las estructuras sociales y los contextos hacen *necesariamente* inviables los esfuerzos por construir un proyecto unificado y viable? Las diferencias de los procesos entre ambas zonas nos enseñan que la historia no tiene un camino predefinido: existen formas organizativas que parecen limitar o manejar el conflicto interno. El contraste entre Pujilí, donde estos conflictos han sido más agudos y centrífugos, con Toacazo y Cotacachi, donde lo han sido menos, ayudan a despejar la incógnita sobre lo que las organizaciones indias pueden hacer en medio de estas condiciones estructurales tan desfavorables. A su vez, el control de las tendencias centrífugas de la diferenciación social, la descampesinización y el conflicto interno, fortalecen las capacidades de intervención en la política local y en los procesos de desarrollo económico.

Para algunos observadores, la UNORCAC (Cotacachi) y la UNOCANC (Toacazo) han abandonado las reivindicaciones redistributivas (redistribución de tierras y agua) a favor del “proyectismo” del desarrollo. Las dirigencias “políticas” ceden el lugar a dirigencias “tecnocráticas”¹¹¹. Nuestra experiencia con las dirigencias de estas dos organizaciones es que su evolución muestra que pueden manejar alternativamente los discursos reivindicativos y técnicos. En las recientes movilizaciones contra la posible firma del TLC en la semana del 14 al 22 de noviembre de 2005, la UNOCANC (uno de cuyos dirigentes “tecnocráticos” es actualmente presidente del MICC) proporcionó una gran parte de las bases movilizadas en una manifestación que volvió a colocar a la CONAIE en el centro de la movilización nacional. Proyectismo y reivindicación no se excluyen necesariamente. Es verdad que pueden oponerse y distanciarse, pero no es un resultado inevitable.

Lo que ha ocurrido con estas organizaciones indígenas es que el control técnico sobre las intervenciones de desarrollo, es decir, la capacidad para crear un equipo técnico propio cuando menos parcialmente subordinado a la dirigencia, nacido de una larga tradición de intervención económica, con proyectos de dimensiones ajustadas a sus posibilidades de manejo, y acompañadas por ONG alentadas por posiciones políticas radicales, les ha permitido un significativo grado de *control de su territorio*. Usualmente esto depende de las posibilidades de la organización de crear una renovación continua de cuadros dirigentes que sepan combinar una política reivindicativa, atenta a las condiciones del contexto y de las necesidades distributivas, con el manejo técnico de las opciones de desarrollo e intermediación económica. Esa posibilidad no está siempre al alcance de las organizaciones indígenas e incluso en el caso de la UNORCAC se pueden percibir debilidades en la formación y promoción de dirigentes jóvenes que tomen la posta en el trabajo técnico de la organización. En aquellos lugares en los cuales estas condiciones se cumplen, un futuro gobierno étnico autónomo (por ejemplo como Circunscripción Territorial Indígena) podría ser más viable si las condiciones favorables se presentaran. De hecho, en la actualidad es muy difícil realizar una intervención productiva, económica o de inversión en desarrollo en esos territorios sin tomar en cuenta o sin considerar la intermediación de la UNORCAC o de

¹¹¹ Por ejemplo Larrea Castelo 2004a: 84-5; Vallejo 2005: 19; en un plano más general, el mismo razonamiento en Bretón 2001: 235-44, y 254. Ambas organizaciones han sido detalladamente analizadas en su constitución interna y sus capacidades técnicas por el trabajo de Larrea y colaboradores (2002).

la UNOCANC¹¹². A través de sus aparatos técnicos y de sus dirigentes capacitados en la intermediación del desarrollo, estas OSG han conseguido establecer un monopolio en la mediación con agentes externos. Eso vuelve a sus bases menos vulnerables que otras a la intervención de agentes externos con relaciones clientelares, sean ONG, gobiernos opositores o programas del Ministerio de Bienestar Social. Los mismos gobiernos provincial o municipal, independientemente de la fuerza política que los controle, tienen que tomarlos en cuenta.

Organizaciones que a lo largo de varias décadas han desarrollado un control más completo sobre su el territorio, como la UNORCAC, tienen mayores herramientas para transformar viejas relaciones clientelares en corporativas. En efecto, toda su estructura trabaja para canalizar *organizativamente* la lealtad política a un proyecto social. La intermediación hace que la distribución de bienes económicos esté ligada a la organización territorial. Las diferencias de escala son aquí muy relevantes. Puesto que la UNORCAC cubre una parte más significativa del espacio territorial de la experiencia participativa de Cotacachi que lo que cubre la UNOCANC en Cotopaxi; su aporte a la transformación política y productiva en el territorio es potencialmente mayor. La UNOCANC es apenas una influyente OSG entre más de treinta organizaciones de base en el territorio provincial. Sus redes organizativas abarcan menos en un proyecto que la rebasa.

En síntesis, el control del proyectismo (en lugar de ser controlados por el proyectismo) parece haber servido para fortalecer la autonomía de la organización y también su papel de intermediaria casi exclusiva de las relaciones con agentes externos. Ese control les permite debilitar los procedimientos clientelares y, al fortalecer el papel de las organizaciones constituidas, canalizar recursos mediante la intermediación organizativa (corporativa). El MICC busca con ahínco canalizar recursos públicos por medio de las organizaciones, pero no siempre lo logra. Allí donde existen organizaciones como la UNOCANC, la organización puede ser más exitosa en sus intentos, pero allí donde las OSG no han podido crear sus aparatos y cuadros técnicos propios (como ocurre en Pujilí) y se ven invadidos por intervenciones masivas de proyectos económicos y sociales de todo pelaje, alentados por todo tipo de proyectos políticos implícitos, las organizaciones indígenas son despedazadas por las tendencias centrífugas de intervenciones externas que tienden a dividir a dirigentes y bases en la búsqueda desesperada de alcanzar algún beneficio inmediato o algún empleo estable. En Pujilí las organizaciones locales no tuvieron tiempo ni condiciones para forjar estructuras técnicas y políticas que resistieran el embate de la diferenciación social y de la multiplicación de las relaciones externas que ha supuesto el mejoramiento de las vías de comunicación y la extensión de los servicios públicos en zonas rurales hasta hace poco relativamente aisladas. En Cotacachi y en Toacazo, en cambio, las estructuras organizativas existentes han conservado su rol intermediario y redistribuidor de bienes, servicios, empleos y proyectos. La técnica puede servir a la política en lugar de oponerse a ella.

7. Recapitulación general

Las dos experiencias que analizamos forman parte integrante del “movimiento indígena ecuatoriano”, un poderoso conjunto de actores que emergió públicamente en los años noventa y que ha cuestionado los fundamentos de la organización del Estado. Los propósitos

¹¹² De hecho este ha sido uno de los conflictos de la organización con el Alcalde Tituaña: el alcalde indígena tiene una relación directa con las comunidades indígenas que forman parte de la UNORCAC debilitando la tradicional intermediación organizativa en los proyectos sociales y económicos (Ortiz 2004; Egas 2003: 3).

explícitos de las organizaciones indígenas en las cuales este movimiento cristalizó coinciden con el propósito de promover el desarrollo territorial y un gobierno territorial democrático que incluya a los pobres y los sectores tradicionalmente excluidos. Tanto en Cotopaxi como en Cotacachi hubo más dinero en manos de los gobiernos locales para atender las necesidades de la población y los proyectos considerados prioritarios. En Cotacachi, más que en Cotopaxi, el proceso logró coordinar y atraer la inversión internacional externa de la cooperación al desarrollo. Ese esfuerzo permitió mejoras percibidas por la población en servicios básicos y en el *stock* de la infraestructura social. Las estrategias estrictamente económicas, sin embargo, han escaseado y la población percibe menos cambios positivos en ese campo. Todas las informaciones cualitativas y cuantitativas recogidas en Cotopaxi y Cotacachi, aseguran que el mayor éxito del movimiento indígena ha sido lograr un trato menos discriminatorio para los indios, una mayor estima social y una reducción del racismo abierto. Este inmenso avance estructural se ve compensado por la presencia de una sensación de amenaza y rechazo en una parte de la población, especialmente en las zonas urbanas de Cotacachi pero también entre los indígenas de Pujilí y Saquisilí en Cotopaxi. El crecimiento de la participación de las mujeres, sea en los espacios de decisión política o en las directivas de organizaciones indígenas, crece en ambas zonas; más rápido en Cotacachi, de modo más incipiente en Cotopaxi. Haber cambiado la configuración del poder local y del acceso a las instituciones públicas, es un resultado de efectos psicológicos y sociales considerables.

Las herramientas de gobierno territorial democrático que contribuyeron a alcanzar dichas conquistas tuvieron resultados divergentes en ambas zonas. En Cotopaxi al inicio se promovió la participación, la planificación del desarrollo y se quiso cambiar la práctica en la asignación del presupuesto. Pero las instancias de participación creadas para coordinar y debatir las políticas públicas, basadas en la participación de representantes de organizaciones, dejaron de funcionar. Se acentuó entonces la tendencia al crecimiento organizativo del MICC que ya se observaba desde 1996, cuando empezó a participar electoralmente. La principal organización social de la provincia ha concentrado en su seno las funciones de control social a los electos y de espacio de discusión de la política. Las tradicionales obras pequeñas de infraestructura siguen primando abrumadoramente en el presupuesto provincial aunque se perciben cambios positivos en la forma de hacerlo. En Cotacachi el funcionamiento de los espacios participativos ha sido más estable y exitoso, incorporando a nuevos sujetos sociales que se fortalecieron a partir del crecimiento de sus organizaciones. Las herramientas de gobierno territorial han permitido, hasta ahora, ante todo, la sustitución parcial de formas clientelares de relación entre el Estado y la población, por relaciones basadas en la adscripción organizativa.

Esos espacios amplios de participación y debate, a pesar de sus avances, han mostrado limitaciones importantes. Una de las más poderosas proviene de que la autoridad y competencias de los gobiernos locales que están articulando los procesos participativos, no se extiende a las políticas económicas y al control de los factores clave de la riqueza del territorio. Los procesos económicos de liberalización y de debilitamiento de las economías agrarias campesinas, escapan de las manos de los gobiernos locales. Además, desde el punto de vista de los formatos de la participación, resaltan las exclusiones de las mujeres (en Cotopaxi, pero también en las mentalidades indígenas de las dos zonas), de los empresarios (en ambas zonas, salvo en los temas ambientales en el caso de las florícolas de Cotacachi) y de las propias bases indígenas que participan con dificultad en esas asambleas amplias donde los discursos hablados y la figuración pública son tan importantes. Los sectores medios urbanos son quienes pueden aprovechar mejor el formato de esos procedimientos asamblearios. En algunos casos ese formato sirve para soldar una alianza social y política

estable entre los sectores que sostienen el proceso, pero en otros casos pueden ratificar las exclusiones de indígenas y mujeres dependiendo de las condiciones locales.

De forma más sustancial, al margen del formato de los espacios participativos, que pueden ser eludidos o vivir períodos de estancamiento, lo decisivo es el contenido de las *alianzas políticas que sustentan los procesos sociales de gobierno territorial*. En Cotacachi la democracia intercultural terminó implicando que la UNORCAC debía ceder una parte de su espacio político a organizaciones urbanas y mestizas emergentes y autónomas de su liderazgo (de barrios, de mujeres, de comerciantes y operadores turísticos) así como a sectores medios de técnicos en desarrollo. En Cotopaxi, la negativa a ceder espacio a posibles competidores políticos emergentes, contribuyó a impedir que se cuente con instancias amplias de participación y toma de decisiones políticas. El MICC asumió la responsabilidad de mantener el control directo del proceso, de sus electos y paga los costos asociados a tal decisión: está casi solo en el sostenimiento de la experiencia. La base territorial de ambas organizaciones no coincide con la base territorial de los procesos participativos: su poder no se extiende a todo el territorio considerado. La UNORCAC tiene sus bases organizadas ante todo en el área rural andina del municipio de Cotacachi, sobre las que conserva un control importante por el cuasi – monopolio de la mediación con agentes externos; pero tiene dificultades para representar en sus demandas a sectores sociales más amplios o territorios distintos como la zona subtropical o la ciudad capital del municipio. El MICC es una federación de organizaciones parroquiales (las OSG), cuyo control territorial efectivo varía según la zona. Los acuerdos entre ellas son frágiles y un proyecto “provincial” que se exprese en inversiones para el desarrollo regional está lejos de haberse articulado en su seno. Esto dificulta el liderazgo de ambas, sea por la dificultad de conducir la alianza local (Cotacachi), sea por la dificultad de construir por sí sola un proyecto provincial de desarrollo (Cotopaxi).

Pero las limitaciones al proceso no provienen exclusivamente de las alianzas, sino de las condiciones sociales en las que se desenvuelven las bases y las dirigencias de las organizaciones indígenas. Esas condiciones configuran el abanico de posibilidades y contornos prácticos del proyecto político que pueden impulsar. Las *relaciones clientelares* tienen sus fuentes primarias (la autoridad paternal fundada en el control de bienes de redistribución y su canalización por la vía de las redes de parientes) en las profundidades más antiguas de la tradición política comunal. A pesar de ello, en ambas zonas se advierte un serio intento de desplazamiento de las decisiones sobre el territorio desde modelos de toma de decisiones fundadas en relaciones clientelares hacia la toma de decisiones fundadas en relaciones *corporativas o neocorporativas* donde la base de la representación y la distribución económica depende de la adscripción organizativa. Esta democracia “neocorporativa” tiene su origen en tradiciones políticas de izquierda y en la referencia indígena a la “comunidad” y a los valores de la democracia colectiva.

En ese desplazamiento, y por lo tanto en los mayores avances económicos de una estrategia territorial, Cotacachi ha logrado cambios más sensibles que Cotopaxi. Las razones de esa asimetría no residen solamente en el mayor tiempo de la experiencia o la menor dimensión territorial del esfuerzo político, en la mayor heterogeneidad del espacio abarcado y en los mayores recursos económicos a disposición de Cotacachi. Otros obstáculos se encuentran en las diferenciaciones sociales y económicas que las presiones de la descampesinización están provocando en una región que, como la provincia de Cotopaxi, está mucho más deteriorada en términos ecológicos y agrarios. Esas diferenciaciones transforman y debilitan los liderazgos tradicionales, fragmentan los proyectos sociales, distinguen los liderazgos y

organizaciones femeninas de los masculinos, los grupos de jóvenes de los mayores y refuerzan las resistencias a la diferenciación de sociedades campesinas en descomposición. Ante estos poderosos obstáculos históricos, las mejores condiciones para profundizar el cambio social y la dirección política se encuentran en organizaciones rurales que han creado capacidades propias para dirigir las intervenciones del desarrollo y mantener el control sobre el territorio rural en el que trabajan. En Cotacachi la organización indígena lo ha logrado parcialmente y eso contribuye decisivamente al desplazamiento del clientelismo, a la consolidación de relaciones corporativas y al sostenimiento (con distancias sensibles) de la alianza que sostiene el proceso. En Cotopaxi esto solo se ha conseguido en unas pocas organizaciones de una provincia más extensa en la que el MICC ha buscado suplir lo que sus organizaciones de base no han podido cubrir: hasta el momento su control político se mantiene en delicados equilibrios y contradictorios compromisos, pero sus esfuerzos heroicos no son suficientes.

Un viejo dirigente indígena de Pujilí inventó una metáfora que puede describir el momento actual. El MICC está viviendo el golpe de la ola sobre las rocas de la orilla. Todo se remueve en el fondo y no se puede ver con claridad. “Tendrán que bajar las aguas para que el camino se despeje”. Pero los procesos sociales no esperan los días de calma. El movimiento indígena sigue caminando en medio de aguas turbulentas. Al hacerlo, marca todavía el paso de los más serios intentos de cambio y justicia social que conoce el país. A pesar de ello, los esfuerzos locales no siempre parecen articularse de modos reconocibles en algún proyecto nacional o regional. Nos parecen a veces aislados o débilmente vinculados entre sí. Pero es allí, precisamente, donde se forjan molecularmente los procesos reales que marcan los límites y las potencialidades de una sociedad mejor. Los materiales para construirla no pueden venir más que del barro que se encuentra en la orilla removida y el que se amasa en el mismo cuerpo de quienes quieren diseñarla.

BIBLIOGRAFÍA RECOPIADA

1. Observación participante
 - 1.1. Participación en la reunión del Comité Técnico Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 21 de marzo de 2005
 - 1.2. Participación en la reunión del Comité Técnico Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 6 de abril de 2005
 - 1.3. Participación en la reunión del Comité de Desarrollo y Gestión de Cotacachi, 13 de mayo de 2005
 - 1.4. Asistencia a la Asamblea Popular de Cotopaxi, Municipio de Latacunga y Coliseo de Deportes Camilo Gallegos Domínguez, 2 de mayo de 2005.
 - 1.5. Participación en la reunión de la comisión organizadora de la II Convención Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 23/05/2005 (Consejo Provincial de Cotopaxi)
 - 1.6. Participación en el taller del MICC de evaluación de la participación electoral del movimiento: Patután, Saquisilí, 16 y 17 de junio de 2005.
 - 1.7. Participación en “Cotopaxi en Minga”, II Convención Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 21 y 22 de julio de 2005.
 - 1.8. María Arboleda, “Los asuntos de etnicidad y género en Cotopaxi”, Informe del grupo focal de dirigentes mujeres del MICC, Latacunga, septiembre 2005.
 - 1.9. Participación en la X Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, 7 y 8 de octubre de 2005. Cotacachi (varias mesas).
 - 1.10. Participación en el “Primer Encuentro Nacional de Experiencias de Participación en el Desarrollo Local”. Evento realizado en Cotacachi el 7 y 8 de julio de 2005.
 - 1.11. Participación en el Congreso del MICC, julio de 2005.
 - 1.12. Participación en la I Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi, 24 de septiembre de 2005.
2. Entrevistas

Tanto el equipo de investigación como los colaboradores, realizaron las siguientes entrevistas entre marzo y diciembre de 2005. Para mantener el anonimato en sus opiniones, señalamos solamente las iniciales de quienes participaron en entrevistas formales o en largas conversaciones sobre ambas zonas.

J. C.	M F	T	T	Ch	C	R	V
U	V	U	Li	R	P	E	R
I	M	A	E	J	M	C	h P
G	A	H	O	C	A	A	T
M	R	V	T	A	S	A M	T
G	G	M	G	R D	J L	V	A
G	I	L	T	C	S	M	R

3. Documentos, publicados y no publicados

Alfaro, Eloy 2004. “¿Quién pone el cascabel al gato?. Sistematización de la Convección Ambiental Cotopaxi en Minga”. Quito: IEE – Fondo Minka de Chorlavi / IDRC / ALOP / ICCO. Inédito.

Almeida, José et al 1993. Sismo Ético en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME y Abya-Yala.

Argüello, Silvia y Aline Arroyo 1999. Género y riego andino. Quito: CAMAREN –CESA.

Asamblea Nacional Constituyente 1999 Constitución Política de la República del Ecuador. Quito: PRUDELCO Editores.

[Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi] [2005]. Sistematización del proyecto Educación ambiental para jóvenes cotacacheños/as de quinto curso. [Cotacachi]: Consejo de Gestión Ambiental / Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi – APN – Kawsak Allpa – Tierra Viva – Ayuda en Acción.

AUC 2005. “Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. Democracia Participativa, Desarrollo”. Presentación en el Primer Encuentro de Experiencias de Participación en Desarrollo Local, Cotacachi, 7 – 8 de julio. Organiza: AUC, Municipio de Cotacachi con apoyo de APN.

Báez, Sara, Mary García, Fernando Guerrero y Ana María Larrea 1999. Cotacachi. Capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local. Quito: APN / SANREM CRSP Ecuador / IEE / Terranueva / Abya – Yala.

Barrera, Augusto 2001. Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa. Quito: OSAL / CLACSO, Centro de Investigaciones Ciudad y Abya-Yala.

[Borja, Raúl] 1998. “Diagnóstico de las comunidades filiales de la UNORCAC”. [Cotacachi]: Noviembre. Inédito.

Bretón Solo de Zaldívar, Víctor 2001 Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes Ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo (Quito: FLACSO-Ecuador / Universitat de Lleida / GIEDEM).

Cachimuel, Gabriel, Rocío Sotelo, Agustín Rueda y Fernando Ruiz [2004]. Imbakuchamanta Uksha Allpakunapak Kawsay. Vida en los páramos de Imbakucha. Proyecto Muyuyay – Germinar. Otavalo: Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU) – Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) – Big lottery.

Cameron, John 2003. Municipal democratization and Rural Development in Highland Ecuador. En L. North y J. D. Cameron (eds.) 2003. Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives. Kumarian Press.

Campana, Florencia, Mary García y Edith Fernández – Baca [2000]. “Capital social y coaliciones de persuasión: un ejemplo de Ecuador”. Quito: IEE – Terranueva – Grupo Yanapi, Iowa. Inédito.

Campana, Florencia, Mary García 2000. “La toma de decisiones en el manejo del agua en las comunidades campesinas de Cotacachi – Ecuador”. Ponencia presentada al Seminario Internacional La nueva ruralidad en

América latina, mesa de trabajo sobre Desarrollo rural y medio ambiente. HPI / IEE / Terranueva / Proyecto SANREM. Bogotá. Agosto. Inédito.

Carrasco, Hernán 1993 “Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena” En J. Almeida, et. al. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

Chiriboga, Manuel 1985. Formas tradicionales de organización social y actividad económica en el medio indígena. En VV.AA. Del indigenismo a las organizaciones indígenas. Quito: Abya -Yala. Colección Ethnos.

Chiriboga, Manuel 1986. Crisis económica y movimiento campesino e indígena en Ecuador. En L. Verdesoto (comp.). Movimientos Sociales en el Ecuador. 2da ed. Quito: CLACSO/CAAP/CEDIME/IEE/CEPLAES/ILDIS/CIUDAD.

Chiriboga, Manuel 1995. Las ONGs y el desarrollo rural en los países andinos: dilemas y desafíos. En Ecuador Debate. No. 35. Quito: CAAP. Agosto.

Chiriboga, Manuel et. al. 1999. Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador. Quito: FEPP / Abya - Yala.

Chiriboga, Manuel 2005. “Síntesis para Discusión 2. Una Apretada síntesis de la Discusión realizada en Trujillo, Perú por el núcleo del Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural”. Quito: Inédito. Agosto.

Cicero, Tiziana 2003. Los “intermediarios buenos”: ideales teóricos, sobrevivencia y mercados. En Ecuador Debate. No. 60. Diciembre. Quito: CAAP.

Comité Ambiental de Cotopaxi 2003. Intercambio, debate y seguimiento. Datos científicos para la conservación de Cotopaxi. Serie Comité Ambiental de Cotopaxi 2. Latacunga: CAC.

CONAIE, Consejo de Gobierno 1994. Proyecto Político de la CONAIE. Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE. Quito: CONAIE.

Dávalos, Pablo (comp.) 2001. Yuyarinakuy. “Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos”. Una minga de ideas. Quito: Abya – Yala / Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI, Amauta Runacunapac Yachay, ARY.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León 1999. Género y Derechos a la Tierra en Ecuador. En CONAMU. Género y Derechos de las Mujeres a la tierra en el Ecuador. Quito: CONAMU.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León 2000. Género, propiedad y empoderamiento. Tierra, Estado y Mercado en América latina. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

Egas, José 2003. “Situación actual de la estructura política en la comunidad indígena de la zona andina de Cotacachi”. Quito: Inédito. Informe de trabajo de campo, Antropología, PUCE. Enero.

Eguiguren, Amparo 1995 “La teoría de la práctica aplicada a la interpretación del desarrollo rural: El caso de la UNOCANC”. Quito: Tesis de maestría en antropología de FLACSO. Inédito.

Escobar, Arturo 1994. Encountering Development. The Making and Unmaking of the Thirld World. Princeton University Press.

Ferraro, Emilia 2004. Reciprocidad, don y deuda. Relaciones y formas de intercambio en los Andes ecuatorianos. La comunidad de Pesillo. Quito: FLACSO / Abya – Yala.

García, Mary 1998. “La UNORCAC: proceso organizativo y gestión”. Quito. Inédito.

García Bravo, Mary 2002. Proceso organizativo y gestión en la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC). En T. Carroll (ed.). Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento

organizativo de las federaciones campesinas – indígenas en la sierra ecuatoriana. Quito: Soka University of America / The World Bank Group / PRODEPINE / OXFAM / Heifer International.

Gramsci, Antonio 1977 [1926]. Algunos temas de la cuestión meridional. En A. Gramsci. Escritos políticos 1917 – 1937. México: Siglo XXI. Cuadernos Pasado y Presente.

Granda, Alicia 2005. Comunidades creativas: Proyectos alternativos de las organizaciones de Cotacachi. Quito: CEDHU – Comité de Gestión Ambiental, AUC.

Grey Postero 2005. Movimientos indígenas bolivianos: articulaciones y fragmentaciones en la búsqueda del multiculturalismo. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.

Grey Postero, Nancy y León Zamosc 2005. La batalla de la cuestión indígena en América latina. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.

Guerrero, Andrés 1991. La semántica de la dominación: el concertaje de indios. Quito: Ediciones Libri Mundi.

Guerrero, Andrés 1993. La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. En J. Almeida, et. al. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

Guerrero, Fernando 1999. La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi. En M. Hidalgo et. al. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.

Guerrero, Fernando y Pablo Ospina 2003. El poder de la comunidad. Movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos. Buenos Aires: CLACSO. Colección Becas de Investigación

HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 2004 [2002]. Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi. 2da ed. [Latacunga]: HCPC / MICC / APN / IEE / CONAIE / Cruz Roja / FUNDEAL / Heifer Ecuador / Plan / PRODEPINE / Swissaid / Ecociencia.

HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 2005. “Plan Estratégico Institucional. Gobierno Provincial de Cotopaxi. P.E.I.”. Latacunga: Inédito. Mayo. (Elaborado con el apoyo técnico del IEE y Ecociencia).

HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 2005a. Ordenanza que establece las Políticas Ambientales Seccionales de la Provincia de Cotopaxi. [Latacunga]: HCPC / Ecociencia / IEE / Embajada Real de los Países Bajos.

HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 1996-2004. “Partidas presupuestarias de ingresos y egresos”. Latacunga. Inédito.

Hernández, J., M. Aráuz, B. Rodríguez, L. Bejarano 2000. 21 de enero. La vorágine que acabó con Mahuad. Quito: El Comercio.

Hernández, Katty y Marcelo Naranjo 2005. “Balance crítico de los gobiernos locales alternativos. Estudios de caso: Guamote, Cotacachi y Otavalo”. Quito: Intercooperation – Instituto de Estudios Ecuatorianos. Inédito. Noviembre.

Hidalgo, Mauro et. al. 1999. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.

Ibarra, Hernán y Pablo Ospina 1994. Cambios Agrarios y Tenencia de la Tierra en Cotopaxi. Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

Ibarra, Hernán 1997. “Participación política indígena y cambios en el poder local”. Quito: Inédito. Informe de consultoría para IBIS - Dinamarca.

Jessop, Bob 1999 [1993]. Corporatism and Syndicalism. En R. Goodin y Ph. Pettit (eds.). A Companion to Contemporary Political Philosophy. Reimp. Oxford – Malden: Blackwell Publishers. Blackwell Companions to Philosophy.

Landa, Ladislao 2004. Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Estudios de la sociedad rural, 27.

Larrea, Fernando (Coordinador), Katty Hernández B., Mary García, Alvaro Cobo, Elizabeth Arauz 2002. “Documento síntesis de las capacidades organizativas de 30 organizaciones indígenas y afroecuatorianas”. Documento preparado por Heifer - Ecuador para PRODEPINE, Proyecto de Medición de las Capacidades Institucionales de las Entidades Ejecutoras del PRODEPINE. Quito: Inédito. Mayo.

Larrea Castelo, Sissy 2004. “El tema ambiental y las demandas de género de la población rural en las acciones y políticas locales de Cotacachi. Un estudio de caso de ambiente, cultura y género en el espacio local”. Quito: Tesis de Maestría. Estudios de Género. FLACSO. Inédito. Junio. Borrador.

Larrea Castelo, Sissy 2005. “Estudio para la transversalización de criterios de género en la gestión ambiental del cantón Cotacachi”. Quito: Informe Final para el CONAMU. Inédito. Mayo.

Larrea Maldonado, Ana María 2004. “Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi”. Quito: Inédito. Monografía Final previa a la obtención del título de especialista en Gestión y Desarrollo Local. Universidad Andina Simón Bolívar. Curso de Especialización Superior. Desarrollo y Gestión Local. Febrero. [Publicado posteriormente en M. Unda (Organizador) 2005. Experiencias en gestión y desarrollo local. Quito: Ciudad, Universidad Andina Simón Bolívar, EED.]

Larrea Maldonado, Carlos 2006. Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador. En Ospina et al. 2006b. En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Lentz, Carola 1997 [1988]. Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena de la sierra ecuatoriana. Postfacio A. Guerrero. B. Pedersen (trad.). Quito: Abya – Yala.

Martínez, Luciano 1998. Comunidades y tierra en el Ecuador. En Ecuador Debate. No. 45. Diciembre. Quito: CAAP.

Martínez, Luciano 2002. Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano. En Ecuador Debate No. 55. Quito: CAAP. Abril.

Martínez, Luciano 2002a. El capital social en la TUCAYTA (Tucuy Cañar Ailucunapac Tantanacuy). En T. Carroll (ed.). Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas – indígenas en la sierra ecuatoriana. Quito: Soka University of America / The World Bank Group / PRODEPINE / OXFAM / Heifer International.

Mauss, Marcel 1983 [1924]. Essai sur le don, forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. En Sociologie et Anthropologie. París: PUF.

Meyers, Rodica 2005. Cotacachi. Manual Presupuesto Participativo. Quito: DED, Municipio de Cotacachi, ALAS 21, Inwent.

MICC (Consejo de Gobierno) 2002. Reglamento de Participación Electoral del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País. Cotopaxi. Latacunga: MICC / Pachakutik – Cotopaxi / IEE / APN.

Ministerio de Economía y Finanzas y GTZ 2004. Información de las finanzas de los gobiernos seccionales autónomos. Quito: GTZ/MEF. Diciembre.

Municipio de Cotacachi 1997. Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Cotacachi: Ilustre Municipalidad de Cotacachi.

Neveu, Erik 2000 [1996]. Sociología de los Movimientos Sociales. 2da ed. Corregida y aumentada. M. T. Jiménez (trad.). Quito: Abya – Yala.

Ospina, Pablo, Alejandra Santillana, Hugo Barber, Carlos Larrea y Victoria Moreno 2006. “Resultados de la encuesta de opinión pública sobre percepciones de avances y dificultades del proceso participativo en el municipio de Cotacachi”. En Ospina et al. 2006b. En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Ospina, Pablo Alejandra Santillana, Hugo Barber, Hernán Ulloa, Rosario Villavicencio, Carlos Larrea y Victoria Moreno 2006a. “Resultados de la encuesta de opinión pública sobre percepciones de avances y dificultades del proceso participativo en la provincia de Cotopaxi”. En Ospina et al. 2006b. En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Ospina, Pablo (coord.), Carlos Larrea, María Arboleda, Alejandra Santillana y Santiago Ortíz 2006b. En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Platt, Tristan 1982. Estado y Ayllu andino. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PRODECO 2005. “Proyecto de Desarrollo Rural en la Provincia de Cotopaxi”. Latacunga, Comisión Europea – CODENPE. Presentación en Power Point.

Reyes, Ariadna, Rocío Rosero, Donata Von Sigsfeld y Angel Tibán 2003. Lectura indígena y campesina del desarrollo local rural. Latacunga: PRODECO / Comisión Europea / CODENPE.

RIMISP 2004. “Marco Conceptual para el Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural”. Santiago. Inédito.

Saint – Upéry, Marc 2001. El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento. En Iconos. Revista de la FLACSO – Sede Ecuador. No. 10. Quito. Abril.

Sánchez-Parga, José 2002. Crisis en torno al Quilotoa: mujer, cultura y comunidad. Quito: CAAP. Serie Estudios y Análisis.

Sánchez-Parga, José 2005. Educación indígena en Cotopaxi. Avances políticos y deudas pedagógicas. Quito: CAAP / PRODECO / SEIC.

Santana, Roberto 1995 [1992]. ¿Ciudadanos en la etnicidad? Los Indios en la política o la política de los Indios. F. Moscoso (trad.) Quito: Abya – Yala. Colección Biblioteca Abya – Yala, 19.

Santillana Alejandra 2005. “Informe de trabajo de campo etnográfico en las comunidades andinas de Cotacachi afiliadas a la UNORCAC”. Mayo – agosto. Inédito.

Schmitter, Philippe 1974. Still the century of corporatism? En Review of Politics. No. 36. Schmitter, Philippe 1992. Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter. R. Morán (trad.). México: Universidad de Guadalajara.

Shanin, Teodor (ed.) 1971. Campesinos y sociedades campesinas. Trad. E. Suárez. 1era. Ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica. Lecturas 29.

Shanin, Teodor 1983. La clase incómoda. Sociología política del campesinado en una sociedad en desarrollo (Rusia 1910-1925) Trad. F. Andrade. Madrid: Alianza Editorial.

SIPAE 2005. “Dinámicas y modificación de las condiciones agro – ecológicas en la provincia de Cotopaxi”. Quito: Inédito. Mayo.

Tibán, Lourdes, Raúl Ilaquiche y Eloy Alfaro (comps.) 2003. Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). Cotopaxi Markamanta Runakunapak Jatun Kuyurimuy. Historia y proceso organizativo. Latacunga: MICC.

Torres, Víctor Hugo 1999. Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo. En M. Hidalgo et. al. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.

Torres, Víctor Hugo 2001. ¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador. En A. Bebbington y V. H. Torres (editores) Capital Social en los Andes. Quito: COMUNIDEC y Abya-Yala.

Torres, Víctor Hugo 2004. “La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina. Un estudio exploratorio del movimiento indígena en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador”. Quito: COMUNIDEC / RIMISP. Inédito. Septiembre.

Torres, Víctor Hugo 2004a. Sistematización de las Experiencias de Desarrollo Local y Manejo de Recursos Naturales en el Ecuador. En M. Argüello, Fabricio Guamán, Víctor Hugo Torres y Hernán Valencia. Introducción al Desarrollo Local Sustentable. Módulo 1 del Curso Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los Recursos Naturales. Quito: CAMAREN. Ecociencia, Centro de Investigaciones Ciudad, Comunidec.

Ulloa, Hernán 2004. “Sistematización de resultados de la Convención Ambiental “Cotopaxi en minga”. Latacunga 10 y 11 abril 2003, organizado por el H. Consejo Provincial de Cotopaxi”. Latacunga. Inédito. 55 pp.

UNORCAC 1996. “Autodiagnóstico de la UNORCAC, FENOC-I”. [Cotacachi] Inédito. Julio.

UNORCAC 1998. “Plan estratégico de la UNORCAC, una visión del futuro”. Cotacachi: UNORCAC. Inédito.

UNORCAC 1999. “Plan de Desarrollo Local de la parroquia de San Francisco”. UNORCAC- COTACACHI. Mayo. Inédito.

UNORCAC 1999a. “Plan de Desarrollo Local de la parroquia de Quiroga”. UNORCAC- COTACACHI. Mayo. Inédito.

[UNORCAC] 1999. “Taller de autodiagnóstico de la parroquia de San Francisco”. Cotacachi. Centro de Capacitación Jambí Mascaric. 14 de febrero.

[UNORCAC] 1999. “Taller de autodiagnóstico de la parroquia de Quiroga”. Cotacachi. Centro Cívico de Quiroga. 13 de febrero.

UNORCAC 2005. “Aplicación de un sistema de información geográfica al territorio de la UNORCAC”. Inédito.
--

Vallejo, María Fernanda 2005. “Espacio y poder en tres organizaciones de los Andes de Cotopaxi”. Quito: Inédito. Marzo.

Viera C., Marjorie 2003. "Procesos de ocupación del espacio y lineamientos de gestión en el páramo del Cantón Saquisilí, provincia de Cotopaxi". Latacunga: documento inédito preparado para CAMAREN - IEE. Diciembre.

[Viera C., Marjorie] 2004. “Estudio de sistemas de producción, Cantón Cotacachi, Organización UNORCAC”. Quito: Inédito.

Weismantel, Mary 1994 [1988]. Alimentación, género y pobreza en los Andes ecuatorianos. Traducción del inglés. Quito: Abya – Yala.

Williamson, P. 1989. Corporatism in Perspective. Londres: Sage.

Zamosc, León. 1993. Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana. En J. Almeida, et. al. 1993. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

Zamosc, León 2005. El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.

Capítulo 11.

Los movimientos sociales frente a la minería: disputando el desarrollo territorial andino¹

Anthony Bebbington

Universidad de Manchester, Inglaterra y Centro Peruano de Estudios Sociales, Peru

Denise Humphreys Bebbington

Universidad de Manchester, Inglaterra y Global Greengrants Fund, EEUU

Jeffrey Bury

Universidad de California, Santa Cruz, EEUU

Jeannet Ligan

Oxfam America Peru y London School of Economics and Political Science

Juan Pablo Muñoz

Terranueva, Ecuador

Martin Scurrah

Oxfam America, Peru

A. Introducción

América Latina en el periodo post-neoliberal ha sido una frontera importante para la industria minera. De los diez países del mundo que han sido objetos favorecidos de la inversión minera entre 1990 y 2001, cuatro de ellos se encuentran en América Latina (Bridge, 2005).² Aunque estos cambios han suscitado formas de resistencia, tales niveles de inversión sugieren la relativa debilidad de esta resistencia. Frente a esta aparente debilidad, una de las apuestas principales de las organizaciones transnacionales quienes trabajan el tema de las industrias extractivas ha sido apoyar a los actores y organizaciones sociales locales y nacionales con el objetivo de ir fortaleciendo esta capacidad de resistencia y consolidando movimientos sociales alrededor del tema de justicia socio-ambiental y el desarrollo local.

El estudio parte de dos hipótesis. Primero, que estos movimientos y formas de resistencia influyen en las formas de desarrollo territorio rural que se dan en regiones influidas por la

¹ Agradecemos la asistencia de David Gonzales, Cristina Cevallos, Christian Paz, María Fernanda Espinoza, Jorge Camacho, Sofía Vargas y Fanny Briceño, y el apoyo logístico de Global Greengrants Fund, Oxfam America, Terranueva, Grufides, Cajamarca y la Asamblea de Unidad Cantonal, Cotacachi. El estudio fue financiado por RIMISP y su Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural lo cuál esta financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. Agradecemos mucho la lectura cuidadosa y los comentarios que nos dieron Cristina Echevarría, Luis Vittor y Carlos Zorilla.

² Chile, Peru, Argentina y Mexico, en este orden (Bridge, 2005).

inversión minera; y segundo, que las relaciones con actores internacionales son recursos claves para los activistas locales, y que – aunque no sean el único factor relevante – influyen de una manera significativa en las formas, ideas y estrategias asumidas por los movimientos sociales frente a la minería. Por lo tanto también influyen en la relación entre resistencia y desarrollo territorial rural. Para analizar estas hipótesis, se escogieron dos casos muy distintos – uno de Cotacachi, Ecuador, en lo cual los procesos de movilización social local ha logrado frenar el desarrollo minero, y plantear opciones distintas para el desarrollo rural; otro de Cajamarca, Perú en lo cual, al margen, la resistencia ha tenido poco efecto en los padrones de desarrollo minero. Dado que hay cierta similitud en los actores internacionales presentes en los dos casos, la comparación permite entender las condiciones bajo las cuales los lazos transnacionales pueden, o no, influir.

El capítulo prosigue de la siguiente manera. Primero ofrece una discusión de las formulaciones conceptuales que subyacen el estudio. Segundo, el capítulo describe los dos casos en mayor detalle, para luego proceder a una presentación y discusión de los hallazgos principales en cada caso. Esta es la parte más sustancial del capítulo. La sección final vuelve a temas conceptuales para discutir en qué medida los hallazgos ayudan a conceptualizar la relación entre movimientos sociales, desarrollo territorial rural y relaciones transnacionales.

B. Movimiento/desarrollo: precisiones conceptuales

Movimientos sociales, redes sociales y organizaciones sociales

Una distinción siempre en juego, y muchas veces incierta, en el análisis de los movimientos sociales (MS) es aquella entre red social, movimiento social y organización social? Para fines de este trabajo, entendemos a una red como una estructura de relaciones sociales entre actores visibles.³ Se puede trazar una red, siguiendo la construcción y el mantenimiento de relaciones entre actores, y los intercambios y flujos de recursos e ideas que circulan por estas redes. Las redes sociales – entre organizaciones y en muchísimos casos, entre individuos – juegan un papel clave en las protestas sobre el medio ambiente (Keck y Sikkink, 1998) y en el surgimiento de movimientos sociales (Crossley, 2002).

Sin embargo, para entender los fenómenos de movilización socio-ambiental, el concepto de red social tiene limitaciones. En el caso de las movilizaciones alrededor de la extracción minera, estos procesos abarcan relaciones y actores que van desde los campesinos, estudiantes y ciudadanos protestando la minería en Cajamarca, los activistas y organizaciones locales, hasta las personas simpatizantes en los países del Norte y del Sur quienes escriben cartas protestando los daños socio-ambientales ocasionados por la minería, y los oficiales de programa de las ONG y organizaciones de derechos humanos quienes también cuestionan las formas actuales de desarrollo minero.

³ Vale notar que, en este sentido, no seguimos la conceptualización de la "teoría actor-red" (actor network theory, ó ANT), que permite que la red pueda incluir cosas, ideas, conceptos etc., y que estas "cosas" también puedan ser actores (c.f. Braun y Castree, 2000).

Sugerimos que son estos los fenómenos que mejor se entienden con el concepto de movimiento social. En este trabajo entendemos a los movimientos sociales como procesos de acción colectiva difusa en términos espaciales y temporales que – aunque sean difusos y tengan sus altibajos – se sostienen en el tiempo. Aunque los actores involucrados no comparten exactamente las mismas visiones, hay un nivel de traslape importante entre sus visiones y es este traslape lo que le sostiene al movimiento y le da cierta coherencia (Alvarez y Escobar, 1992; Escobar, 1995). Visibilizan otras ideas y conceptos acerca de las formas que el desarrollo debería tomar. Es en este sentido que los análisis discursivos (post-estructurales) de los movimientos sociales son útiles porque insisten en la noción de que la cultura es un campo de batalla de mucha importancia política (Alvarez et al., 1998). Ó sea la política no pasa simplemente por las prácticas formales y organizadas sino también por los campos de batalla donde la pelea es sobre la legitimidad de diferentes ideas y diferentes formas de conocimiento (c.f. Long y Long, 1992; Alvarez et al., 1998; Dagnino, 2005). En estas interpretaciones, los movimientos sociales son vectores de ciertos discursos y en la medida en que un movimiento social logra cambiar los discursos dominantes en una sociedad, ha sido exitoso (en sus propios términos).⁴

Con estas precisiones en mente, nos parece clave hacer las siguientes observaciones. Primero, esta definición de MS aun no ayuda en entender como surgen y como se mantienen los MS. Para esto los conceptos de red social y organización social vuelven a ser importantes. Crossley (2002: 93) nota que existe mucha evidencia de que los MS – entendidos como estos fenómenos más amplios – surgen en base a redes sociales pre-existentes, tanto las redes de la vida cotidiana como las redes entre organizaciones. En cierta medida estas redes sirven para transmitir preocupaciones y descontentos a grupos mayores – "cultivan" al MS. Esta acción colectiva difusa también depende mucho de organizaciones sociales porque ciertos procesos y acciones que nacen de los MS, y cuyos frutos sirven para seguir manteniendo el "animo" del MS, requieren de recursos financieros, informáticos, humanos, sociales y otros en niveles que van más allá de los recursos disponibles en las redes sociales de la vida cotidiana (Crossley, 2002; McAdam, 1982). Estos recursos son proveídos en gran medida por las organizaciones sociales, ó en el lenguaje de algunos analistas, "organizaciones de los movimientos sociales" ("social movement organizations" ó SMOs:⁵ McCarthy y Zald, 1977): ONG, grupos de la iglesia, organizaciones estudiantiles etc. Estas redes y organizaciones también juegan un papel importante en la durabilidad del MS, manteniendo vivos debates, actividades y energía social durante periodos de menos movilización social. Sin embargo, estas organizaciones pueden tener visiones algo distintas sobre adonde el MS debería ir (c.f. McCarthy y Zald, 1977), y lo jalen en diferentes direcciones. Por lo tanto, la fragilidad es inherente a los movimientos sociales.

⁴ De hecho, nos da la impresión que en el Perú y el Ecuador haya un proceso de construcción de un discurso nuevo que combina elementos del discurso indigenista con elementos de los discursos de los derechos humanos universales y derechos ambientales. Ver, por ejemplo, el trabajo de CONACAMI en Perú.

⁵ En el texto los llamamos SMOs para evitar confusión con la Organización Mundial de Salud.

Dicho esto – y como comenta Melucci (1985) – tal tipo de análisis ayuda explicar "la oferta" de los MS: *cómo* se construyen. No explica "la demanda" que nutre a los MS, y que lleva a que ciertas preocupaciones surjan y tengan resonancia en una población mayor. Para esto se requiere otro tipo de análisis, uno que tiene implicaciones para la conceptualización del desarrollo dentro del estudio.

Desarrollo territorial rural

Si bien la definición del desarrollo rural territorial (DTR) ofrecido en el influyente documento de Schejtman y Berdegú (2003) ofrece ciertos variables que pueden ser utilizados para describir procesos de desarrollo rural, y para discutir dimensiones de cambio en estos procesos,⁶ por varias razones es necesario complementarlo con una noción del DTR que explicita los procesos subyacentes de la economía política. Primero, ayuda entender los orígenes de la "demanda" que nutre a los MS (Melucci, 1985). Aquí nos referimos a las teorías de los nuevos movimientos sociales y sobre todos las interpretaciones de Habermas (1984, 1987), interpretaciones que aunque no explican *cómo* los MS surgen, ayudan entender *por qué* surgen (y por lo tanto complementan el enfoque en redes y organizaciones sociales que ayuda entender el *cómo*). Aunque el trabajo de Habermas se enfoca en los países industrializados, varias de sus interpretaciones resultan ser muy relevantes para entender la relación entre neo-liberalización y MS en América Latina. Una tendencia de la economía política del capitalismo tardío y globalizado (según Habermas) es que empieza a "colonizar" el "mundo-vivido" de la población. En este proceso las instituciones centrales ejercen cada vez mayor control y vigilancia sobre las prácticas cotidianas de la población, y el mercado coloniza dominios de vida y formas de interacción social que tradicionalmente han dado sentido a la vida. Para Habermas, el surgimiento de los MS debe entenderse como una respuesta a, y en términos de, estos contextos. Él sugiere que los MS surgen como intentos de defender y recuperar formas de vivir que se ven amenazadas por los procesos de colonización (1987; una interpretación no tan distinta a aquella de Escobar, 1995:222-226). Además hace hincapié en el hecho de que – dadas las relaciones entre las instituciones económicas y políticas en este periodo del capitalismo – el sistema político tiene cada vez menos capacidad y menos canales para responder a las demandas de estos MS, una situación que alimenta aun más una tendencia hacia formas de protesta que privilegian la acción directa (Crossley, 2002: 162).

Por un lado, este análisis parece lejos de conceptos del DTR, pero es posible encontrar varios elementos de estas tendencias en las áreas rurales afectadas por la "nueva minería." Las nuevas economías políticas rurales promovidas por la minería transforman a las comunidades y sus paisajes, mercantilizan terrenos ancestrales, amenazan recursos naturales y las formas de vida que dependen de aquellos, y transforman un conjunto de

⁶ Específicamente, un proceso de desarrollo rural se acerca a su definición en cuanto: (i) genere formas de concertación entre diversos actores las cuales también generen una identidad territorial; (ii) genere instituciones que promuevan la concertación entre diferentes niveles y agencias públicas, y entre el estado y la sociedad civil; (iii) genere posibilidades económicas no solo agropecuarias sino también no-agrícolas; (iv) promueva lazos urbano-rurales; y (v) promueva una transformación productiva incluyente y que reduzca la pobreza y la desigualdad.

prácticas culturales y productivas tradicionales. Además – como se verá – tienden a cerrar ciertos canales políticos a través de los cuales de otra manera se hubiera podido expresar protestas.⁷

Selección de casos

A la vez de ser un intento de responder a estas preguntas de investigación, este estudio también nació a raíz de preocupaciones estratégicas y discusiones internas de una organización "transnacional" concreta, Global Greengrants Fund (GGF),⁸ una fundación con sede en los EEUU, por entender hasta que punto su trabajo apoyaba al fortalecimiento de *movimientos* (y no solo organizaciones) sociales, y de qué manera su trabajo influía en como (y hasta que punto) estos movimientos afecten las dinámicas de las industrias extractivas. Se buscaron casos donde existían no solo nexos generales entre activistas locales e internacionales, pero específicamente donde existían nexos con GGF (además de otros actores). Al mismo tiempo buscamos casos cuya comparación tenía sentido analítico. El valor analítico de la comparación entre Cajamarca y Cotacachi radica en el hecho de que los dos casos comparten una línea historial parecida, pero muestran situaciones actuales muy distintas. En ambos sitios, la exploración geológica básica ocurrió durante los años 1980, y los primeros intentos para consolidar la exploración y establecer una minas ocurrieron a finales de los 80/inicios de los 90. En la actualidad, Cajamarca tiene la mina de oro más grande de América Latina y la segunda más grande del mundo - Yanacocha. En cambio en Cotacachi aún no existe una mina, aunque todas las indicaciones sugieren que existe un depósito de cobre grande. Dada la diferencia entre las dos experiencias, se pensó que compararlas ayudaría en identificar los factores que explican por qué los movimientos sociales hayan podido influir tanto en Cotacachi, y tan poco en Cajamarca.

C. Cajamarca y Cotacachi: relaciones transnacionales, movimientos socioambientales y empresas mineras

Yanacocha-Cajamarca: donde la economía política del DTR prima

La mina Yanacocha, ubicada a 35 km. al norte de la ciudad de Cajamarca en los Andes del norte del Perú es la mina de oro más grande de América Latina. El accionariado de Yanacocha lo comparten Newmont Mining Corporation (empresa minera multinacional con sede en Denver, Colorado) con 51.35%, Compañía de Minas Buenaventura (empresa peruana, con 43.65%) y la Corporación Financiera Internacional (brazo financiero del Banco Mundial, con 5%). Cuenta con alrededor de 8000 trabajadores, 2,243 de ellos en planilla, y cubre una superficie que excede a 10,000 ha (una superficie mayor que la ciudad de Cajamarca), aunque la empresa es dueña de 1386km² de derechos minerales.⁹

En busca de un movimiento social

⁷ A la vez que otros canales simplemente no funcionan.

⁸ Para mayor información ver www.greengrants.org.

⁹ Los datos vienen de: Bury, 2005: Yanacocha, 2005; y www.yanacocha.com.pe

Los primeros indicios de respuestas sociales a la mina se dieron a poco tiempo del arranque de actividades, no por razones ambientales sino por las condiciones bajo las cuales la mina accedía a la tierra. Por ser una mina a cielo abierto tuvo que comprar grandes extensiones de tierra para poder operar (Bury, 2004; Bury, 2002). Entre el año 1992 y 1996 compró la tierra de 41 familias - una extensión de 4,068.95 hectáreas. Empezaron a aparecer quejas sobre precios pagados, el ejercicio de presiones para que la gente venda su tierra, y en otros casos de manejos poco transparentes en el proceso de titulación y luego compra de la tierra. La iglesia local jugó un papel importante en estas primeras respuestas sociales a la mina, facilitando contactos con congregaciones en Alemania pero también con la Vicaría de la Solidaridad del Obispado de Cajamarca y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos quienes empezaron a apoyar y asesorar a las familias afectadas y transmitir sus demandas ante la minera Yanacocha y ante Newmont en Denver. En diciembre apelaron a la Fiscalía Superior Decana de Cajamarca y después de algunos meses de investigaciones y de presionar a los directivos a través de cartas de solidaridad desde Alemania¹⁰ a las oficinas del Banco Mundial, al presidente del Perú, a la Gerencia de Newmont en EEUU, al embajador alemán y otros, la empresa accedió a negociar, y indemniza a los denunciantes.

Sin embargo, la iglesia a nivel de diócesis empezó a distanciarse del párroco que apoyaba esta resistencia y lo mandaron a Roma.¹¹ Mientras las redes de la iglesia se fueron debilitando, otras empezaron a formarse en base a las rondas campesinas, formas locales de vigilancia para controlar el abigeato en las comunidades campesinas que también jugaron roles importantes en controlar la entrada de Sendero Luminoso a la zona (Starn, 1997).¹² Entre las personas afectadas por la expansión de la mina habían personas activas dentro de las rondas (Bury, 2002). Con el avance de la década, la organización de segundo grado de estas rondas –la Federación de las Provincias del Sur de Cajamarca, posteriormente la Federación de Rondas Femeninas del Norte del Perú (FEROCAFENOP – empezó a perfilarse como la organización liderando resistencia a la mina (Project Underground, 1999).

Pronto FEROCAFENOP tomó contacto con la ONG activista Project Underground, cuyo sede estuvo en Berkeley, California. Project Underground volvió a ser el contacto internacional principal de la Federación de rondas. La ONG también empezó a mandar cooperantes para asesorar a la Federación, facilitó viajes de la presidenta de la federación a la reunión de accionistas de Newmont en Denver, y también a la CFI. Project Underground también influyó en el pensamiento de las rondas de una manera importante, sobre todo, cuando la actitud de las rondas empezó a radicalizarse, y surgió un plan de tomar las instalaciones de la mina por fuerza y destruirlas. Project Underground los disuadió de este plan, la Federación no tomó la mina y a partir de ese momento las rondas empezaron a privilegiar una estrategia cada vez más no-violenta.¹³ A partir de ese

¹⁰ La parroquia de Porcón tenía un pacto de solidaridad con la Parroquia Saint Gallus de Tettwang, Alemania.

¹¹ Como veremos en adelante, los paralelos con el caso de Cotacachi son llamativos.

¹² Con el tiempo las rondas han asumido un rol más general en el ejercicio de justicia, y en ciertos casos (como las Rondas Femeninas) el manejo de pequeños proyectos sociales y productivos.

¹³ Este hecho también desmiente aquel análisis (promovido por ciertos intereses mineros hoy en día) que los actores externos promueven la violencia.

momento – y aquí es útil hacer la comparación con Cotacachi, donde se atacó al campamento minero en una fecha parecida – era inevitable que Cajamarca iba ser una zona transformada por la minería. Esta misma transformación influiría en las dinámicas y estrategias de los MS en Cajamarca.

De la tierra al medio ambiente: un movimiento rural se urbaniza

Aunque desde 1993 existían indicios de impactos ambientales (Arana, 2002), durante los '90, las quejas principales de los campesinos tenían que ver con cuestiones de sus tierras, sus derechos humanos y la soberbia y agresión de la mina. Sin embargo, hacia los finales de los 1990 dos procesos (relacionados) llevaron el conflicto hacia la ciudad. Primero, se fue acumulando y socializando evidencia de la existencia de los problemas ambientales en la ciudad. La empresa municipal del agua SEDACAJ concluyó que el agua potable municipal tenía concentraciones de cianuro, cromo, hierro y manganeso muy por encima de los niveles normales. Luego Project Underground consiguió y difundió un documento del MEM mostrando que Yanacocha había estado arrojando aguas ácidas y metales pesados desde 1993. Finalmente, el 2 de junio, 2000 un camión contratado por Yanacocha se accidentó y derramó mercurio cuando pasaba por el pueblo de Choropampa. Dentro de unos días aparecieron problemas de salud en la población y aunque con demoras, noticias del accidente finalmente empezaron a circular en la ciudad.¹⁴

Segundo, se fue creando un grupo de SMOs urbanos quienes producían y diseminaban información crítica de la mina. Primero, surge un grupo de ONG ambientalistas (ADEA, ECOVIDA y GRUFIDES) todas con una participación importante de jóvenes. GRUFIDES se crea por el mismo párroco. Cuando vuelve de Roma empieza un trabajo con estudiantes de la Universidad Nacional de Cajamarca – varios con experiencia anterior de la teología de la liberación. Con el tiempo el grupo va incorporando temas ambientales en sus discusiones, y nace un grupo juvenil que intenta combinar un trabajo de formación y apoyo socio-legal en las comunidades con un enfoque de desarrollo sostenible. Otro SMO emerge mas bien como un núcleo (ó red) de activistas locales con una trayectoria más socio-política y con ciertos antecedentes en el desarrollo. Miembros de este grupo llegan a ser conocidos por su producción analítica y dedican un esfuerzo importante a publicar (en forma imprenta y electrónica) sobre el caso de Yanacocha (Seifert, 2003; Salas, varios; 2004; 2006).

Esta lenta "urbanización" del naciente movimiento social no fue acompañada por una consolidación de nexos con las rondas campesinas. La mayor visibilidad de dirigentes urbanos empezó a crear tensiones con FEROCAFENOP. Además, los partidos políticos que tenían alguna presencia en estas organizaciones urbanas eran distintos de los partidos

¹⁴ El accidente, sus efectos y los subsiguientes conflictos y negociaciones entre Choropampa y Yanacocha son analizados y documentados en el video *Choropampa: The Price of Gold*, cuya producción fue apoyada por Oxfam América, Global Greengrants y un conjunto de organizaciones nacionales e internacionales. Ver <http://www.guarango.org/>.

que tenían mayor presencia en la FEROCAFENOP.¹⁵ Entre 1999 y 2001 las tensiones se acentuaron y terminaron en una ruptura total, la deslegitimización del liderazgo de la federación, y un debilitamiento casi total la federación. Esta ruptura final - compleja y oscurecida por chismes y acusaciones mutuas - se da a raíz de las interacciones entre estos actores y el proceso de movilización social sobre temas mineros a nivel nacional. Un dirigente de FEROCAFENOP fue miembro de la comisión coordinadora que organizó el Congreso (nacional) de Poblaciones Rurales Afectadas por la Actividad Minera en el cual se formó la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) en octubre 1999.¹⁶ La presidenta de FEROCAFENOP, Lucy Bonilla,¹⁷ fue elegida secretaria de Desarrollo Institucional de la CONACAMI en este primer congreso y también lideró su Consejo Directivo de Medio Ambiente.

Cuando CONACAMI quiso formar un brazo regional (CORECAMI) en Cajamarca, invitó tanto a Bonilla como a otro activista urbano (Heinrich Schmidt, miembro de la micro-red de activistas) para organizar la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería CORECAMI-Cajamarca - dos dirigentes con distintas orientaciones partidarias, una campesina de origen, el otro urbano. Luego Schmidt renuncia a CORECAMI por conflictos con Bonilla (Chacon, 2002). En el mismo año FEROCAFENOP decide aceptar \$10,000 de la Minera Yanacocha para un programa de microfinanzas – no mucho después de que Bonilla había viajado a los EEUU (apoyado por Project Underground) y protestado de una manera muy visible en la reunión anual de accionistas de Newmont, como en Washington.¹⁸ Al aceptar fondos de Yanacocha, FEROCAFENOP fue duramente criticada por otros actores, Bonilla fue expulsado de CONACAMI, y el proceso de formar una CORECAMI con fuertes vínculos con CONACAMI se quedó abortado (hasta hoy).

La diversificación de los lazos transnacionales

Al mismo tiempo que el MS – o por lo menos el conjunto de SMOs que servían como su infraestructura – se urbanizó, los lazos entre el MS y los distintos actores internacionales se ampliaron, se volvieron más complejos y de alguna manera, se urbanizaron también.

Esta ampliación reflejaba, por un lado, la creciente actividad a nivel mundial alrededor de la minería – dicho de otra manera, muchos actores transnacionales vinieron a Cajamarca, atraídos por el fenómeno de Yanacocha, como la mina de oro más grande del continente. (En esto, la visibilidad dada al caso por Project Underground influyó). Es así que tanto ATI como Oxfam America empiezan a involucrarse más en el proceso del MS. De hecho, aunque OA ya trabajaba temas mineros en Perú, su involucramiento en Cajamarca nace no tanto desde su oficina en Lima, pero más bien desde su oficina de incidencia en Washington DC donde, en 1999, contratan a una persona quien tiene como

¹⁵ Ver Chacon (2002, 2004) para mayor información sobre las relaciones entre partidos políticos y rondas campesinas en Cajamarca.

¹⁶ Un proceso apoyado sobre todo por ONGs nacionales y Oxfam America.

¹⁷ Todos los nombres han sido cambiados.

¹⁸ Nos resulta imposible entender *porque* la dirigencia aceptó esta plata, aun si podemos intuir porque la empresa lo quiso dar.

responsabilidad el tema de incidencia y las industrias extractivas. Junto con CONACAMI (con quien OA empezaba a trabajar en 1999), identificaron a Yanacocha como un caso sobre lo cual se debería incidir, en parte porque se pensaba que la presencia del CFI como co-dueño de Yanacocha daba mayor posibilidad de incidencia. Como el responsable de OA tenía base en Washington DC, además de un conocimiento previo del Banco Mundial y del proceso a través de lo cual se creó la oficina de la CAO,¹⁹ Yanacocha parecía un caso interesante. El año siguiente se dio el accidente de Choropampa, y desde aquel momento Yanacocha ha sido un caso al cual OA ha dado mucha atención tanto en el Perú como en los EEUU. En los años subsiguientes OA empezó a ser un contraparte importante para varias de los SMOs de Cajamarca, y también apoyó la producción de un documental sobre el caso de Choropampa, video que terminó siendo un instrumento muy poderoso en las campañas internacionales no solo sobre Yanacocha pero también otras minas.^{20, 21} Al incorporar el representante de OA en el Consejo Andino de GGF, también "jala" la atención de GGF a Cajamarca.

Además de los nexos con OA, los SMOs han tenido otros lazos transnacionales. A raíz de los conflictos dentro de CORECAMI y su aceptación de fondos de la Minera Yanacocha, FEROCAFENOP perdió sus lazos y su visibilidad transnacionales, los cuales en cierto sentido pasaron a los SMOs urbanos. Project Underground – para quienes Yanacocha y Newmont fue *la* campaña de 2001 – cortó relaciones y empezó a trabajar con otros actores y las organizaciones urbanas; Amigos de la Tierra Internacional también. Al mismo tiempo estos actores – unos más que otros – lograban movilizar otros lazos. Entre ellos, los ya existentes lazos de hermandad entre Cajamarca y varios pueblos en Alemania empezaron a cobrar mayor importancia. Han servido para canalizar fondos y organizar visitas de activistas (llevando consigo el video sobre Choropampa) a Alemania. Aunque estas visitas no han tenido efectos directos ó de incidencia en Yanacocha (dado que la empresa que no tiene vínculos con Alemania), si han servido para seguir generando recursos para los SMOs cajamarquinos.

Mesas de concertación, acción directa y prácticas mineras

La creciente urbanización tanto del MS como del conflicto, junto con desastres específicos como lo de Choropampa, vinieron acompañados por otro fenómeno del conflicto en el periodo post 1999: la conformación de mesas de concertación como

¹⁹ La CAO se creó como una suerte de defensoría del pueblo frente a la CFI.

²⁰ Entre otros los activistas en Cotacachi tienen una copia del video, y activistas en las Filipinas lo usan también.

²¹ El apoyo de OA a este video también tiene una historia interesante. OA-Perú había apoyado videos sobre otros temas, pero siempre a muy bajo costo. Cuando Guarango pidió fondos para hacer el video, pidieron mucha mas plata que OA había dado a los otros videos – porque en este caso, la idea fue producir un video profesional, no artesanal. El caso catalizó un debate dentro de OA-Perú – la conclusión fue que los videos artesanales habían tenido muy poco efecto, y que si uno iba tener un efecto con un video, fue importante que se haga bien. El proyecto fue financiado como prueba. El video terminó teniendo repercusiones en Perú, los EEUU y muchos otros países, y ha sido una de las acciones de incidencia más importantes en todo el conflicto en Cajamarca.

respuestas a movilizaciones sociales masivas.²² La conformación de mesas se ha vuelto un estilo de respuesta a conflictos, con el resultado de que siempre han co-existido mesas sin tener una sola mesa para tratar del tema minero. Este fenómeno parece ser no solo un artefacto de la manera en que las entidades públicas responden a conflictos, pero también de una cierta tendencia entre actores de la sociedad civil de no poder acordar en la existencia de una sola mesa. De hecho, aunque las mesas se han creado a consecuencia del protagonismo del MS y los SMOs, estos actores no han tenido mayor influencia en su evolución.

Una de las mesas se crea como respuesta a dos reclamos presentados a la CAO (uno por FEROCAFENOP) a comienzos del 2001.²³ Por sus lazos con la CFI, y sus orígenes en la ya desacreditada FEROCAFENOP, esta mesa nunca logró legitimidad. Se vio como pro-mina, pro-empresa y resistente a tratar temas de fondo (Project Underground, 2003). Su logro principal fue contratar un sistema de monitoreo de la calidad del agua en la región. Sin embargo, una evaluación externa de la mesa concluyó que la nula participación de las ONGs ambientalistas, los gobiernos locales y las rondas campesinas más representativas le restaron efectividad (CAO-IFC-MIGA, 2005). Recomendó que la CFI se retire de la mesa.

En paralela a la mesa de la CAO, se creó otra mesa (de la CTAR, el ente estatal que iba anteceder la formación del gobierno regional) después de una serie de protestas urbanas sobre la calidad del agua que terminaron con un ataque contra las oficinas de Yanacocha y SEDACAJ. La Mesa CTAR gozaba de mayor participación. Sin embargo, los actores involucrados en esta mesa y la Mesa CAO negaron unir los dos procesos, y parecía que Yanacocha se sintió mas seguro en la mesa de la CAO. De hecho cuando la mesa de la CTAR empezó a tocar temas muy sensibles, la empresa y el MEM se retiraron de la Mesa CTAR. Tal como la mesa de la CAO el logro principal de esta mesa fue contratar otro estudio que terminó criticando a Yanacocha por una serie de errores y debilidades en sus trabajos de gestión y protección ambiental. Aunque Yanacocha cuestionó el estudio, es quizás el único producto de estas mesas que ha influido en las prácticas ambientales de la operación minera.

De los varios indicadores de la debilidad de las mesas de concertación como instrumentos de una buena gobernanza del DTR, lo más notable fue la imposibilidad de discutir el tema que volvió a ser lo más conflictivo entre la población y la empresa: la expansión de la mina en la zona llamada Cerro Quilish.²⁴ Para Yanacocha, Cerro Quilish contiene depósitos de oro muy importantes;²⁵ para la ciudad de Cajamarca, Cerro Quilish es la fuente del agua potable para la ciudad. Cuando el tema de la expansión de la operación

²² Es de notar que la figura de mesa de concertación tenía una trayectoria previa en Cajamarca a raíz de experimentos con mecanismos de planificación participativa y concertada liderados por el Alcalde Luís Guerrero durante la primera mitad de los años 90s.

²³ En por lo menos uno de estos casos, la presentación fue también sugerida por OA-Washington.

²⁴ Hicimos trabajo de campo en una de las comunidades de Quilish.

²⁵ El Cerro Quilish contendría un prospecto minero de oro, cuyas reservas declaradas a este momento llegan a 3.7 millones de onzas de oro, cerca del 10% de las reservas de Yanacocha (Diario Gestión 13/09/2002).

minera hacia Cerro Quilish se tocó en la Mesa CTAR, tanto el Ministerio como la empresa se retiraron.

El 5 de octubre 2000, en respuesta a las movilizaciones sociales, la Municipalidad Provincial de Cajamarca declaró Zona Reservada Municipal al Cerro Quilish, implicando que la mina no podía desarrollarlo. En respuesta, Yanacocha abrió un proceso legal en contra de la decisión, y aunque perdió en las primeras dos instancias legales ganó el caso en Lima y el 16 de julio 2004, El MEM autorizó la reanudación de exploraciones de Yanacocha en el Cerro Quilish (RD N° 361-2004-MEM). Paralelamente a este proceso legal, los conflictos físicos habían continuado pero la decisión del MEM desató otro tipo de movilización. Entre el 2 y el 16 de septiembre de 2004 se dieron movilizaciones masivas – tanto rurales como urbanas - en contra de la expansión en el Cerro Quilish. También hubo una activa participación del alcalde, quien convocó llamó un paro indefinido. Finalmente, ante la paralización masiva de la región, el 16 de septiembre el Concejo Provincial de Cajamarca levantó el paro luego de conocerse el compromiso del Ministro de Energía y Minas de publicar el 17 de septiembre en el diario oficial "El Peruano" la Resolución Directoral 427 que "deja sin eficacia" la norma anterior. Al final, el 3 de noviembre del 2004, la Minera Yanacocha sacó un comunicado de una página en los principales diarios del país manifestando su decisión de no iniciar sus exploraciones en el Cerro Quilish y reconociendo haber cometido errores en su manera de relacionarse con la población de Cajamarca y reconociendo – por lo menos implícitamente – que no había tenido la licencia social para poder seguir con su operación en Quilish. Hizo un pedido formal al ministerio para que revoque su permiso, lo cual se realizó el 5 de noviembre.

En respuesta al pedido del Coordinador del Comité Cívico Unitario de Lucha por la Defensa de la Vida y el Medio Ambiente de Cajamarca quien asumió liderazgo de las movilizaciones,²⁶ se creó otra mesa de concertación. Sin embargo, demoró meses en reunirse. Los actores no podían ponerse de acuerdo sobre quienes deberían conformar la mesa y liderarla. Otra vez, los SMOs y el MS perdieron la iniciativa.

El caso de Cerro Quilish es ilustrativo en otro sentido, porque sugiere que la acción directa tiene mayor influencia que la negociación en las prácticas ambientales y sociales de Yanacocha. Existen otros indicios de esta relación. Unos se reflejan en los niveles de gasto ambiental y social de la mina, los cuales empiezan a subir a partir de 1999/2000 (Morel, 2005). Esta alza parece ser relacionado con el viaje de la dirigente de FEROCAFENOP a la reunión de accionistas de Newmont Mining Company y el accidente de Choropampa. Otros se ven en el manejo de información por Yanacocha. Aunque sigue siendo difícil de penetrar, Yanacocha provee mayor información sobre sus actividades que antes. Instaló un centro de información en la ciudad de Cajamarca y empezó a producir un "Balance Social" anual, publicación que intenta documentar gastos y temas socio-ambientales relacionados con sus operaciones (Yanacocha, 2005). Finalmente, la movilización alrededor de Cerro Quilish influyó en la estructura interna de la operación minera Yanacocha. Se cambió la organización y personal de la gerencia de relaciones externos, y se abrió (por primera vez) líneas de comunicación entre el

²⁶ Ver su libro sobre estas movilizaciones (Salas, 2006).

programa social y las otras gerencias (de medio ambiente, exploración etc.) para que estas consideren factores sociales antes de empezar actividades de producción.

Dicho esto, la calidad de cambio puede ser superficial todavía. A pocos días de la declaración del 3 de noviembre, 2004, Alberto Benavides, Director de Minera Buenaventura señaló en una entrevista en la ciudad de Miami que en algún momento en el futuro era probable que Yanacocha reiniciaría exploraciones en el Cerro Quilish.

Minería y desarrollo territorial rural en Cajamarca

Durante la última década, entonces, Cajamarca ha visto un notable incremento en inversión y exploración minera, en niveles de movilización y organización social alrededor del tema minero, y en la creación de espacios de concertación para discutir el papel de la minería. En cierto sentido tanto la movilización social como la creación de nuevos espacios para discutir y negociar la gobernanza de la minería se puede ver como *efectos* del desarrollo regional, el desarrollo entendido como el proceso subyacente de transformación política-económica que resulta de la expansión del capitalismo. Pero en esta sección planteamos la pregunta: cuales han sido los efectos de las interacciones entre estos tres procesos a nivel de los territorios rurales?

No cabe duda que la inversión minera ha generado crecimiento económico en Cajamarca. En los últimos 10 años, el producto bruto interno (PBI) de Cajamarca ha aumentado sostenidamente a una tasa de 9.3%, casi el triple del promedio nacional (3.5%). Este incremento esta empujado por el sector minero, que ha crecido a una tasa de 18.9% anual (la tasa nacional para el sector fue 7.5%), lo que convierte a la minería en la principal actividad del departamento, con 38.7% del PBI total para el 2004 (de una cifra de 18.1% en 1995). Sin embargo – por ser una economía de enclave, el crecimiento per se no se traduce en cambios en la calidad de vida para la población. Este es un problema general para la minería (Barrantes et al., 2005; Dirven, 2006) y sobre todo en el caso de Yanacocha donde otros investigadores de la CEPAL concluyen que este carácter de enclave es particularmente pronunciado (Dirven, 2006).

Son varios los canales que podrían transformar esta inversión minera en DTR: la contratación directa de mano de obra; la compra local de materiales y servicios; la inversión en programas de responsabilidad por parte de la empresa para llevar a cabo programas de desarrollo en la región; el pago de impuestos al estado peruano, con mecanismos que aseguran que un porcentaje significativo de estos impuestos vuelven a las áreas afectadas por la minería (este mecanismo es el llamado canon minero²⁷); y el pago de regalías, como un pago adicional como reconocimiento que la minería extrae recursos finitos/no-renovables de una región. Salvo en el ultimo caso de regalías, existen evidencia de que los movimientos sociales en Cajamarca (y nacionales) han influido en cada uno de estos canales. Sin embargo, existe mucho menos evidencia de que los esfuerzos han traducido en DTR (entendido en el sentido normativo de Shejtman y

²⁷ El Canon Minero es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los Gobiernos Regionales de los ingresos obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). (Ley de Canon N°. 27506 del 2001).

Berdegú, 2003); de hecho, en varios sentidos (relacionados al capital social) el efecto ha sido perverso. Esto también parece ser la conclusión de los SMOs y activistas (Salas, varias) quienes critican que el crecimiento económico y extracción de minerales no se han traducido en formas de DTR que reducen ni pobreza ni exclusión. Percepciones populares en Cajamarca son parecidas (Zarate y Dunand, 2005; notas de campo).

La Minera Yanacocha ha sido muy criticado por no haber creado mayor oportunidades de empleo para la población local. Es evidente que la empresa ha respondido a estas críticas, aunque los puestos mejor pagados tienden a ser llenados por personas de fuera de Cajamarca, por razones de destreza técnica y preparación profesional. Sin embargo el mismo proceso de contratar a personas locales por un lado parece tener cierto sesgo urbano. Por otro lado, cuando se contrata a personas en las comunidades se crean envidias, chismes y tensiones dentro de la población local. Algo parecido pasa con la compra de servicios locales. También en respuesta a las críticas de los ciudadanos, Yanacocha aumentó su nivel de compras y contrataciones locales (Yanacocha, 2005; Morel, 2005). Aquí también hay un sesgo urbano, por el simple hecho de que las capacidades para proveer tales servicios se encuentran en la ciudad. En los pocos casos donde se encuentran en las comunidades, surge de nuevo el problema de divisionismo en las comunidades, porque son pocos quienes benefician. De hecho, los efectos pueden ser peores aún – en una comunidad estudiada, el dirigente de la ronda campesina tenía una empresa que trabajaba con la mina, y uno de los efectos fue que la legitimidad de su liderazgo y de la ronda se encontró cuestionada. "Con el actual presidente no se puede conversar desde que tiene una empresa para la mina" (GV, HB). Este caso refleja otro efecto de la compra de servicios: una cierta desmovilización de la protesta. Los contratos crean incentivos por no criticar la mina y – más allá de si es cierto ó no – existe la percepción de que los contratos se usan con esta finalidad. "Los hombres que son mas habladores la mina las compra, ahora ya están callados" (grupo de mujeres HB).

Otra respuesta de la mina a la movilización social ha sido la creación y ampliación de programas de responsabilidad social e inversión ambiental tanto para sectores rurales como urbanos. Sin embargo, aunque el presupuesto de estos programas ha crecido, los MS y los SMOs no han logrado conseguir un rol en la gobernanza directa y formal de los programas – hasta el momento, el programa urbano, que tiene alguna existencia independiente de la mina, sigue con una junta directiva compuesta solamente por personal de la Minera Yanacocha; y el programa rural sigue dentro de la estructura de la empresa.

Finalmente, la protesta – en este caso a nivel nacional – ha influido en el tamaño del canon minero. En este caso, la influencia no es en la empresa minera, sino en el estado que ha aceptado cambiar el sistema del canon para que un porcentaje mucho mayor del canon fluye a las áreas influidas por la minería. Sin embargo, fue solo a partir del julio 2004 que la legislación empezó a insistir que el canon minero se dirija a los municipios afectados directamente por la minería.

En estos diferentes sentidos, la movilización social, local y nacional, ha influido en la relación entre la minería y el DTR. Sin embargo, los efectos finales en el DTR a nivel de

la población siguen limitados y no siempre positivos. A nivel general la economía política de la minería ha generado sesgos urbanos y desigualdades. Los niveles de desigualdad – medidos por los índices de Gini para ingreso y gasto en 2001 y 2 – son ligeramente superiores que los de Lima (que a su vez, son parecidos a los del país). El último décil de la población acumula casi el 40% de los ingresos y cuenta con un ingreso promedio de casi 25 veces más que el primer decil.²⁸ La desigualdad se acompaña con una pobreza crónica. El índice de desarrollo humano de Cajamarca se mantiene entre los más bajos del país, ubicándose en el puesto 22 de 25, y su variación ha sido mínima después de la puesta en funcionamiento de la mina. Tiene a nivel nacional, el logro educativo más bajo.

En las zonas donde interviene la Minera Yanacocha, las desigualdades son más marcadas. Si bien en el distrito de Cajamarca, los valores asociados al índice de desarrollo humano son altos, en los distritos vecinales, Baños del Inca y La Encañada, la situación es más precaria (Instituto Cuanto, 2005). También, mientras el logro educativo del distrito de Cajamarca es el 8vo de 116 en el departamento, en Baños del Inca es el 84vo y en la Encañada el 89eno. Esta diferencia es más acentuada en el caso del ingreso per cápita: en el distrito de Cajamarca los ingresos son un 19% a 29% mayores que en sus distritos vecinos. El distrito de la Encañada ocupa el puesto 1696 de 1828 distritos del país. La implicación es que el distrito urbano puede haber sacado provecho de la presencia de la mina, pero los distritos rurales, donde se ubica la mina, siguen con IDH muy bajos. Entonces, aunque Barrantes (2005) concluye que – a nivel nacional – las familias que viven cerca de las minas son ligeramente menos pobres en términos de ingresos, los efectos siguen limitados, y por lo menos en Cajamarca no parecen traducirse en avances significativos en otras dimensiones del desarrollo.

En un estudio de tres comunidades en la zona de influencia de la mina, Bury (2002, 2004) concluyó que si bien se veía mejoras en el capital tangible y el capital humano de los comuneros, su capital social y natural se había deteriorado. El deterioro en capital natural se reflejaba, para Bury, sobre todo en el reducido acceso a la tierra, y la disminución en la calidad y cantidad de agua. Como se ha visto, el tema de agua sigue siendo muy controversial y mientras los MS insisten en este problema, por lo general la Minera Yanacocha y las autoridades no lo aceptan: "los ingenieros vienen informando que todo está bien que hay agua en cantidad y calidad, pero eso no lo vemos, más bien se está menorando" (grupo HB). Las comunidades estudiadas para este trabajo, insisten en que la calidad y disponibilidad del agua se ha deteriorado – un problema sobre todo reconocido por las mujeres. Se refieren a varios indicadores de estos cambios – la desaparición de sapos, peces (truchas) y otra vida acuática, el color del agua y su turbidez. Esto, además tiene efectos en la producción: ".. ahora ya no da nada, porque menos agua hay y la contaminación lo ha fregado la tierra" (grupo de mujeres HB).

Como la mayor causa del debilitamiento del capital social, Bury (2004) identificó el trato desigual y poco transparente entre la mina y la población. "Esto ha llevado a un aumento en la desconfianza, la diferenciación social y conflicto entre hogares" (Bury, 2004: 88). Como contrapeso a este debilitamiento del capital social, en 2000 (cuando hacía trabajo

²⁸ Cálculos nuestros en base a INEI, 2005.

de campo) Bury comentó que la mina había llevado al surgimiento de otras formas de capital social supracomunal, como la FEROCAFENOP. Hoy, esta organización también se encuentra muy debilitada: "las rondas femeninas ya no hacen nada" (grupo de mujeres HB); y el origen de este debilitamiento fue un pago del programa de responsabilidad social de la mina a la misma federación, pago que vino después de que la dirigente protestó tan visiblemente en la reunión de accionistas de Newmont, y en la CFI. Mientras tanto las tendencias a nivel comunal identificadas por Bury siguen en las comunidades estudiadas. En cada una se cuestionaba la legitimidad de personas y dirigentes quienes habían tenido contacto con Yanacocha; se comentó que la practica de la minga se estaba desapareciendo; y que – con la excepción de momentos de protesta abierta (caso Quilish)²⁹ – la acción colectiva cotidiana y las formas de capital social que lo subyacen se estaba debilitando. "Ahora ya no se junta la gente porque los directivos trabajan para la mina" (Grupo de Mujeres).

El debilitamiento de capital social también se da en la relación entre ciudadano y municipio, como efecto perverso del canon minero (Barrantes et al., 2005). Dado que la empresa hace tanto énfasis en el canon como su contribución al desarrollo local, las poblaciones esperan grandes obras de sus municipios - las reglas burocráticas que determinan el uso del canon lo hace difícil que los municipios puedan traducirlo en proyectos. Entonces, los municipios encuentran grandes dificultades en usar el canon, y como consecuencia Barrantes se crea desconfianza y tensión entre comunidades y gobiernos locales (Zarate y Durand, 2005).

Aunque es un indicador mucho menos intangible, las entrevistas comunales también dan el sentido que la misma experiencia de ser ocupantes del territorio rural ha cambiado desde la llegada de la mina, y que esto en sí refleja una tendencia negativa en la calidad de vida y el DTR. "Éramos pobres, pero vivíamos tranquilos" (mujeres, MB). De hecho, para unos la mina se ve como abigeo, invadiendo y robando: "la mina es peor que un abigeo" (UCV, AB). Y a raíz de todos los cambios que se ven, la relación entre persona, estrategia de vida, ambiente y espacio resulta ser mucho menos segura cuando los comuneros miran hacia el futuro. De hecho el tema de incertidumbre fue muy presente tanto en las entrevistas como en los grupos focales: "los que no vendieron [su tierra a la mina] y se quedaron en la comunidad se quedan fregados, después nos haremos más pobres porque la mayoría somos agricultores, tenemos nuestros animalitos, vendemos leche con eso no nos falta pero después cuando todo este contaminado y ya no de nada que nos haremos" (MYS, AB). En cierto sentido, es esta misma preocupación y incertidumbre frente a un futuro minero que subyace la movilización social que se ha dado en Cotacachi.

Frente a estas incertidumbre, tampoco existe mayor evidencia de que los MS han elaborado nuevos discursos sobre el DTR que cambian como la población imagina al desarrollo de la región. Aunque existen ideas generales – Salas y el Frente proponen la nacionalización de la mina, y Grufides hablan de un desarrollo sostenible con base agropecuario – son ideas poco desarrolladas y que no logran inducir otro imaginario

²⁹ "En el 2000 la gente ya no se reunía salvo la ronda, cuando nos enteramos que querían sacar el cerros que nos daba agua nos levantamos" (grupo HB).

social generalizado. En este sentido parece cierto que tanto el sector como las empresas siguen determinando gran parte los debates sobre el desarrollo.³⁰ De hecho, es posible defender la hipótesis de que las movilizaciones sociales en Cajamarca no reflejan un sentido que Cajamarca requiere otro tipo de desarrollo no-minero, sino un enojo con el comportamiento social de la mina como actor social (cf. Gorriti, 2004). Sin embargo, no hay que perder de vista que dentro del movimiento social hay distintas visiones de lo que es el desarrollo. Implícito dentro de las propuestas de Salas y otros es la noción de que un desarrollo minero junto con ciertos costos ambientales es justificable siempre y cuando se cambie la distribución de beneficios y la gobernanza del sector: una visión que acepta reducciones en el capital natural si se compensan con otras formas de capital social que llevarían a otra manera de manejar el capital económico-tangible. En las propuestas de otros SMOs (ej. Grufides, Ecovida) parece estar presente la noción que un desarrollo que genera ciertas reducciones en el capital natural simplemente no es aceptable porque no cuenta como desarrollo sostenible.³¹

Cotacachi-Intag: buscando un desarrollo territorial rural diferente

El cantón Cotacachi, ubicado a una hora y media al norte de Quito, cubre áreas tanto alto-andinas como de bosque húmedo de las laderas nor-occidentales de los Andes – un sector del cantón conocido como Intag. En Intag – específicamente el sector Junín – se encuentra un depósito de cobre, que fue identificado durante los años 1980 bajo un convenio de exploración geológica entre los gobiernos de Ecuador y Bélgica. A partir de 1990, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) financió una exploración a mayor escala, hecha por el Metal Mining Agency de Japón (MMAJ) quienes concluyeron que el yacimiento fue grande e importante. En 1993 la exploración pasó a Bishi Metals (subsidiaria de la empresa japonesa, Mitsubishi), inversionista que salió de la zona en 1997 a raíz de conflictos con la población (ver abajo). En 2002 el estado ecuatoriano vendió la concesión a un individuo, Roque Bustamente, quien luego en 2004 vendió la concesión a la empresa Ascendant Copper Corporation, incorporada en Canadá (British Columbia), pero tiene su base principal de negocios en Lakewood, Colorado.³² En 2005 Ascendant transfirió esta propiedad a su subsidiaria Ascendant Ecuador.³³ Aunque todavía falta entrar la etapa de exploración en Junín, se supone que la mina será a tajo abierto, tal como en Cajamarca. Además, dado que Ascendant es una empresa junior, lo más probable es que después de preparar las bases para la mina, procederá a vender la concesión (o en su totalidad, ó en un porcentaje significativo) a otra empresa con capacidad de desarrollarla.

Los inicios: organizaciones sociales en movimiento

³⁰ Por ejemplo, la Asociación Los Andes (ONG de Yanacocha) y el Grupo Norte (de empresas lideradas por Buenaventura) tienen mayor influencia en debates sobre el desarrollo que tienen los SMOs.

³¹ Estas distinciones no son insignificantes: al margen te llevan hacia distintas apuestas políticas y distintas estrategias de negociación – y en este sentido reflejan otra debilidad interna al MS. Reflejan versiones locales de otros debates más globales sobre la naturaleza de la sostenibilidad y los tipos de "trade-off" que son, y no son, aceptables en un DTR sostenible. Ver Serageldin y Steer (1994) sobre los tipos de sostenibilidad: fuerte, débil y sensato.

³² O sea, a poca distancia de la sede principal de Newmont.

³³ Los datos vienen de Ascendant Copper Corporation, 2005.

"se me abrieron los ojos."

Una mujer campesina, hablando del efecto de los talleres de Acción Ecológica

En 1991, un miembro de la ONG Rainforest Action Network³⁴ visitó a la ONG anti-minera Acción Ecológica (AE) y entre otras cosas pregunta que conocimiento tiene AE de una empresa japonesa operando en Junín. AE no tenía ningún conocimiento, y entonces visita la zona y empieza una serie de talleres con las comunidades sobre minería, los cuales sin duda influyen en el pensamiento y los discursos de los actores locales, sobre todo – pareciera – las mujeres. En el transcurso del proceso, nace un contacto con un sacerdote quien empieza a preocuparse por los efectos que la minería podría tener en la zona. Mientras tanto, AE organiza visitas a otros sitios en Ecuador: una zona minera en Cuenca y a Salinas para que los comuneros puedan escuchar como Salinas logró la salida de una empresa minera transnacional. El sacerdote empieza a hablar de las amenazas de la minería mientras daba misas y también empieza a formar un grupo de jóvenes de la parroquia vecina de Peñaherrera. Inician proyectos productivos con cierto enfoque agroecológico, reflejando la formación universitaria de algunos de los jóvenes.

Paralelo a (pero independiente de) este proceso, en la parroquia vecina radicaba un cubano-norteamericano quien tenía un pequeño negocio ecoturístico. Empezó a tener problemas con cazadores quienes mataron un par de osos de anteojos en su bosque y frente a la falta de respuesta de las autoridades estatales, decide organizar la protección de su bosque por cuenta propia. Se acerca a un grupo de jóvenes quienes jugaban deportes en la parroquia y entra en un acuerdo con ellos: ellos harían patrullaje como guardabosques y él les capacitaría en temas ambientales.

A finales de 1994, los diferentes procesos se juntan. El párroco lleva a su grupo de jóvenes para que conozcan la experiencia de los guardabosques, y al mismo tiempo habla del problema minero en Junín (de lo cuál el empresario ecoturístico no tenía conocimiento previo). Surge la idea de juntar los dos grupos y formar un grupo ambientalista para enfrentar el problema, y en 1995 nace la ONG Defensa y Conservación de Intag (DECOIN). Dado que el párroco tenía relaciones con AE, AE empieza a proveer capacitación y cierto apoyo financiero a DECOIN. También, vía sus propias redes – sobre todo aquellas relacionadas con ATI – empieza a dar mayor visibilidad al caso de Intag.

En estos procesos se fueron tejiendo lazos entre distintos grupos locales, y se fue formando y radicalizando una conciencia ambiental. Pero este proceso de radicalización también se debió a tres otros factores. Primero, AE organizó un viaje para que pobladores (mayormente mujeres)³⁵ de la zona de Junín pudieran conocer los efectos de la minería en Perú. La experiencia de ver los paisajes de La Oroya y Cerro de Pasco, y

³⁴ Rainforest Action Network es un miembro del Consejo Global de Global Greengrants Fund, aunque en este momento GGF aún no existía.

³⁵ Esto no fue estrategia. Los hombres tenían problemas con sus libretas militares y no podían sacar pasaportes para viajar.

escuchar sus *huaynos*, impactó a las mujeres: con *huaynos* tan tristes, como podría ser que la minería fuera una fuerza positiva para la población local? Segundo, la relación entre los ingenieros de Bishi Metals y las comunidades se deterioraba. Varias comunidades habían apoyado a Bishi, por el trabajo que daba, y porque (bajo cierta presión) había ofrecido obras sociales. Sin embargo, con el tiempo Bishi falló en cumplir con sus promesas, y las relaciones con sus trabajadores locales empezaron a deteriorarse. Tercero, Bishi preparó un estudio de impacto ambiental (EIA) que concluyó que sería necesario re-ubicar varias comunidades para desarrollar la mina. Dirigentes locales lograron obtener una copia del EIA y lo usan para hacer campaña en las comunidades, y para ir generando una oposición comunitaria contra la mina. De hecho, el EIA marca un hito importante porque desde este momento los SMOs y el MS lo usan para justificar su resistencia férrea a la minería.³⁶

Estos procesos – en parte consecuencias de los intentos de algunos actores por gestionar el conflicto, en parte productos directos del comportamiento de la empresa – culminaron en la decisión del Comité Pro-Defensa de las Comunidades Afectadas por el Proyecto Minero (organizado anteriormente por las comunidades y con apoyo de DECOIN) de atacar el campamento, acto que se da el 12 de mayo, 1997. Las motivaciones eran varias: resentimiento frente al trato de la empresa, y una determinación por proteger un modo de vida. "No me importa si me mandan al cárcel por diez años si esto protege el futuro de mis hijos." En las palabras de uno de los geólogos que trabajaba en el campamento,³⁷ "la influencia principal no fue ecológica sino política ecológica." El ataque indujo la salida de Bishi del Ecuador, y la concesión volvió al estado ecuatoriano hasta que lo vendió de nuevo en 2002.

Al gobierno local: un movimiento rural se regionaliza

El ataque ocurrió poco después del inicio de una gestión municipal en Cotacachi que creó un ambiente favorable para la consolidación y ampliación del MS. El actual alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, inició su período en 1996 con una agenda de promover la participación popular en la gestión local y – de manera relacionada - la inter-culturalidad. Esta agenda se tradujo en la creación de una Asamblea de Unidad Cantonal (AUC) como un instrumento para promover la movilización social local y la participación de la población en el diseño de los planes y presupuestos del municipio. También sirve para auspiciar varios comités inter-sectoriales para tratar temas de importancia en el desarrollo local, entre ellos el Comité de Gestión Ambiental.

Los campesinos colonos de la zona subtropical de Intag, particularmente los sectores organizados alrededor de la DECOIN, asumieron parte del protagonismo en este proceso. Al mismo tiempo, lograban – sobre todo vía DECOIN – colocar el tema ambiental en la agenda municipal. Gestionaban una ordenanza municipal que declaró Cotacachi como cantón ecológico que, aunque no rechaza la minería de jure, lo hace de hecho. DECOIN

³⁶ Entrevistados del sector minero arguyen que el EIA fue mal manejado por Mitsubishi – al no saber la implicancias directas de la mina, usaron (según estos entrevistados) una experiencia en Japón como referente.

³⁷ Ahora oficial en el MEM.

también ocupó la dirección del CGA en su inicio, y siempre ha cumplido un papel clave dentro del Comité: "casi que Intag se ha apropiado del CGA."³⁸ Esto permite utilizar los aparatos de la AUC y del gobierno local para difundir las preocupaciones en cuanto a la minería, e ir ubicándolo como tema entre la población urbana y andina. Hace dos años, un miembro de DECOIN fue elegido como uno de los siete concejales del cantón

El alcalde no fue elegido con una agenda ambiental ni una agenda anti-minera. De hecho, en ciertos momentos es posible que la alcaldía hubiera querido explorar la posibilidad de que la minería genere rentas adicionales para el presupuesto municipal. El éxito de los SMOs fue que agarraron del proceso, y crearon un ambiente que casi obligaba a que el alcalde asumiera la propuesta ambientalista. Luego, con el tiempo, el mismo comportamiento de Ascendant, al atacar al alcalde en términos personales, concretiza este ambientalismo en la gestión municipal. Hoy, el alcalde es otro actor en el proceso del MS.

Mientras este proceso se daba a nivel cantonal, consolidando nexos dentro y fuera del cantón, otro proceso se dio en Intag mismo. Como parte de la estrategia de DECOIN por buscar alternativas productivas (ver abajo), se crearon una serie de organizaciones nuevas: la Coordinadora de Mujeres, la Asociación Agroartesanal de Caficultores del Río Intag (AACRI); Grupos de Ecoturismo, la Coordinadora de Jóvenes de Intag y otros. De una u otra manera, estas organizaciones permiten "des-DECOINizar" la cara pública del MS.³⁹ También, algunas tejen sus propios nexos con grupos de otros sectores del cantón: la Coordinadora de Mujeres jugó un papel clave en la organización de la primera asamblea de organizaciones de mujeres del cantón – y al mismo tiempo colocó el tema minero en un espacio central en la agenda de la asamblea.

Consolidación y educación ambiental

Más allá de ser un periodo de ampliación y articulación, este periodo también permitió una mayor consolidación, tanto de los SMOs como del MS. Las nuevas organizaciones fueron ocupando otros espacios de la vida cotidiana: las relaciones de género y de generación, la producción de café, y las prácticas artesanales etc. El hilo que une este proceso de consolidación es la educación ecológica (ó quizás, recordando las palabras del geólogo, la educación *política ecológica*), y en este sentido cabe recordar que DECOIN se funda como organización de educación ambiental. Desde 1995, DECOIN ha movilizado fondos tanto para actividades explícitamente educativas, como para actividades – ej. la compra de bosques protectores de fuentes de agua – que tienen efectos educativos.

³⁸ Vale notar que algunos observan que este mismo hecho ha llevado a que el tema minero domina el debate ambiental cantonal con el efecto de marginar otros problemas ambientales serios. También es de notar que la empresa minera no está en el CGA – sin embargo, en los últimos tiempos las empresas florícolas, el otro actor de gran capital en el cantón, ocupan un puesto en el comité.

³⁹ Sin embargo, sigue siendo el caso que varios de los puestos dirigenciales y administrativos dentro de estas organizaciones se ocupan por personas que eran presentes en los pasos iniciales de DECOIN.

Uno de los efectos de crear, y colonizar, el Comité de Gestión Ambiental ha sido permitir expandir esta actividad educativa y darle el sello de legitimidad del gobierno local. Con fondos tanto municipales como externos, el CGA, actuando con la AUC, ha llevado educación ambiental a escuelas y comunidades dentro y fuera de Intag. Estas acciones han servido como instrumentos para ampliar las preocupaciones ambientales de una manera que lleguen y sean asumidas por una población mayor – una aseveración apoyada por una encuesta (AUC/IEE 2005) que muestra que alrededor de 70% de la población esta en contra de la minería.⁴⁰ Estas preocupaciones compartidas nutren los lazos entre SMOs y SM.

En este proceso de educación ambiental, el periódico local del Intag también ha jugado un papel innovador. Se crea en 2000 con el fin de proveer mayor información local, y ampliar la gama de voces en el debate local sobre el desarrollo (anteriormente, las voces que tenían la posibilidad de expresarse en forma impresa eran de alguna manera limitadas a Decoin, la AUC, y el gobierno local). El periódico cubre temas del desarrollo, y da mucha atención al tema minero. Se venden 3-400 copias de cada número,⁴¹ y sus datos sugieren que 3-4 personas leen cada copia. Mientras no es un instrumento de los SMOs, se ubica dentro del proceso de movimiento social.

Desarrollo territorial rural sin la minería

"Estamos convencidos que para frenar la minería tenemos que ofrecer alternativas ... prácticamente productivas que ofrecen trabajo."

Después del retiro de Bishi Metals, la población empieza a exigir alternativas económicas, y durante los siguientes años nacieron un conjunto de organizaciones – casi todas con raíces en DECOIN – que reflejaban respuestas a este desafío. Aunque estas organizaciones han lanzado varias actividades productivas, hay dos ejes que subyacen esta propuesta alternativa: café orgánico y turismo (ecológico y solidario).⁴² La propuesta caficultora se basa en la Asociación Agroartesanal de Caficultores del Río Intag, creada en 1998 y que ahora tiene 270 socios, dispersos entre 39 comunidades en tres cantones (colindantes con Intag). Intenta promover nuevas técnicas, certificación, procesamiento del café, y nuevos canales de comercialización nacional e internacional. También crea demanda para bolsas de cabuya (para el envase del café) que son producidas por 30-40 mujeres y la organización de mujeres de Intag.

Aunque se han promovido varias iniciativas de ecoturismo a nivel comunal, la más grande es una colaboración entre el municipio y la Coordinadora de Jóvenes de Intag en la cual el municipio co-financió (con la cooperación española) la rehabilitación de un centro turístico, Las Piscinas de Nangulvi. El municipio transfirió el centro a la

⁴⁰ Otro dato consistente con esta encuesta es que en 2005, la Federación de Barrios Urbanos discutió el tema de la minería, y de los 16 barrios miembros, solo 4 terminaron favoreciendo la entrada de la minera.

⁴¹ Se publica mensual ó bimensualmente.

⁴² Esto quizás refleja el hecho de que el empresario co-fundador de DECOIN ya tenía una iniciativa de ecoturismo y sembraba café orgánico

Coordinadora, con la finalidad de que lo maneje y genere opciones económicas para la juventud en Intag.

No cabe duda que estas actividades intentan promover formas de DTR incluyentes – en el sentido de crear nuevas organizaciones sociales y ofrecer posibilidades económicas a mujeres, adultos jóvenes y campesinos. Sin embargo, la cobertura de estas iniciativas queda relativamente limitada, y su viabilidad económica insegura. AACRI depende de subsidios (proyectos y donaciones) para poder seguir operando, y la viabilidad del proyecto ecoturístico en Nangulvi depende de eventos del municipio y de las diferentes organizaciones sociales de la zona (y por lo tanto de la cooperación).⁴³ Más significativo, sin embargo, es que estas actividades no compensan las deficiencias estructurales del DTR en Intag que hacen que una buena parte de los jóvenes salen de Intag y no vuelven.^{44, 45} En la medida en que hayan mayores ganancias, tienden a ser invertidas en la educación. Sin embargo, comentan algunos (incluido uno de los dirigentes más visibles en la lucha contra la minería), una vez que los hijos salen a educarse, se urbanizan y no vuelven.⁴⁶

Lazos transnacionales y resistencia a la minería

"lo que nos vale en esta lucha son las alianzas con algunas organizaciones internacionales"

"si no aplicas la fuerza no pasa nada"⁴⁷

En términos etnográficos – y personales – lo que llama la atención durante una primera entrada a la zona de Intag es la cantidad de personas extranjeras viviendo, entrando, trabajando o radicados allí: gente catalán, española, italiana, cubana, japonesa, norteamericana, británica. Esta presencia es indicador, y consecuencia, del papel que han jugado los nexos transnacionales, tanto en el surgimiento del MS en Intag, como en la implementación del experimento municipal de Cotacachi. Si bien hemos visto que en Cotacachi, como en Cajamarca, el MS nace en gran medida de las redes y organizaciones de la vida cotidiana de ciertos Inteños, los lazos transnacionales han jugado un papel mucho más formativo aquí que en Cajamarca.

Los lazos transnacionales ayudaron en sentar algunas de las bases que permitieron el surgimiento del MS. El nexo entre RAN y Acción Ecológica llevó – de forma casi accidental - a que AE vaya a la zona en 1991/2. Durante los primeros cinco años del proceso de movimiento social, las redes transnacionales del MS eran casi completamente aquellas de AE. Estas redes tenían una cierta coherencia ideológica,⁴⁸ fuertemente

⁴³ Dicho esto, muchos hoteles de lujo y hostales en Quito no son tan diferentes - de igual manera dependen de la cooperación y el gasto público por su viabilidad.

⁴⁴ Tampoco hay evidencia – si tomamos Yanacocha como comparación – que la minería cambiaría esta situación.

⁴⁵ No hicimos un trabajo detallado a nivel de comunidad: estas observaciones se basan en entrevistas con informantes claves provenientes de varias comunidades de estas parroquias.

⁴⁶ Un fenómeno que se ha visto en otros casos: ej. Bebbington et al., 2002; 1996.

⁴⁷ Las citas son de actores dentro del proceso del MS en Cotacachi-Intag.

⁴⁸ Si bien no tanto hoy en día desde que AE se distanció de ATI. Su lazo con OLCA sigue.

opuesta a la minería, y por lo general a favor de la acción directa como instrumento de resistencia. Jugaron un papel clave no solo en crear capacidades pero más aún en crear cierta conciencia, y cierto discurso local sobre la minería – de una manera que apoyó las tendencias de los activistas locales quienes tampoco eran dispuestos a negociar. Es RAN también quien hace que GGF se entienda del caso.

En la medida en que DECOIN se consolidó, el punto de contacto para estos lazos transnacionales empezó a cambiar de AE hacia DECOIN. Pesaban varios factores aquí. Primero, una cierta tensión sobre quien debería liderar el proceso (DECOIN buscaba mayor protagonismo) y segundo las competencias lingüísticas del cubano-norteamericano. No cabe duda que su dominio del inglés ha ayudado mucho en abrir un abanico de relaciones con organizaciones y personas en los EEUU, Inglaterra y Canadá.

Después del ataque al campamento en 1997, y la reducción en el perfil de AE, se empieza a tejer redes algo distintas, no tan dependientes del mundo de ATI y AE. Varios son los "accidentes" que apoyaron este proceso. Los nexos con Rainforest Concern en Inglaterra nacen porque un oficial de la organización vio un programa de televisión sobre el caso de los osos de Intag. Rainforest luego movilizó fondos de un filántropo para apoyar DECOIN en la educación ambiental y la compra de (ahora 600ha) bosques protectores. Los nexos con Japón⁴⁹ nacen a raíz de una visita de una conservacionista Australiana quien había vivido en Japón. Facilitó un contacto con un empresario japonés quien visitó Intag, y luego se comprometió a comprar el café de la AACRI (sigue comprando hasta el presente). Con el tiempo, esta persona también jugó un rol en facilitar visitas de líderes de Intag-Cotacachi a Japón, y en promover el ecoturismo Inteño en Japón.

Al mismo tiempo un conjunto de lazos transnacionales personales también han jugado un rol importante. La pagina web de DECOIN se administra por un conocido en California, y el financiamiento inicial del periódico Intag (y su pagina web) también dependió de los lazos personales y capacidades culturales-linguísticas de su fundadora norteamericana (radicada en Intag). Otro ejemplo son los nexos que se han formado entre el empresario y profesores en los EEUU, los cuales han sido la base para un programa de voluntarios "testigos" – jóvenes quienes trabajan y viven en la zona minera.⁵⁰

Estos lazos transnacionales dependen en gran medida de las redes y los contactos personales de una sola persona, lo cual introduce una debilidad estructural en el MS de Intag. Como respuesta, ciertos actores transnacionales – y locales – han intentado diversificar las bases de liderazgo dentro del MS (ej. el apoyo de algunas agencias al CGA y la AUC). La lección de Cajamarca es que esto también tiene sus riesgos en la medida en que distintos liderazgos jalen al MS en distintas direcciones. Hasta ahora, esto no se ha dado.

⁴⁹ Porque Bishi Metals fue una empresa japonesa.

⁵⁰ Esta iniciativa es una mezcla entre turismo solidario y vigilancia social. Los jóvenes visitan, y reportan sobre sus experiencias, sobre todo cuando son testigos de alguna violación de los derechos de los pobladores locales.

Estos varios lazos han jugado roles claves durante los últimos años. Cuando Ascendant compró la concesión en 2004, inició un programa de desarrollo comunitario que intentó generar apoyo para la mina y que tuvo el efecto de promover tensiones y divisiones en Intag. También intentó deslegitimar un conjunto de actores y SMOs, y empezaron a ocurrir incidentes violentos, amenazas de muerte y amenazas de pleitos (ej. en contra del Periódico Intag). Al mismo tiempo, empezó a comprar terrenos en la zona de la concesión. Estas diferentes acciones generaron descontentos, incertidumbres y temores, y se ha retomado el proceso de movilización defensiva que se había dado en los 1990.

En este proceso el gran limitante para Ascendant fue que su base financiera. Al inicio esta base era limitada al capital de sus socios. Para ampliar el programa de desarrollo social, la compra de tierras y la exploración necesitaba convertirse en una empresa pública y vender acciones. Ascendant inició este proceso en 2004/5 y preparó un prospectus para un IPO en la Bolsa de Valores de Toronto. Frente a esta situación, algunos actores decidieron que la pelea principal tenía que llevarse a cabo en Canadá (donde la empresa es registrada) y los EEUU (donde tiene su oficina principal). El filántropo quien había apoyado DECOIN en educación ambiental y compra de bosques protectores contactó a Amigos de la Tierra Inglaterra. Aunque dijeron que no querían trabajar el tema, le pusieron en contacto con Amigos de la Tierra Canadá quienes tenían interés pero no tenían fondos ni personal. El filántropo decidió apoyarlos, conjuntamente con Mining Watch Canada y la Canadian Environmental Legal Association, para trabajar el tema de empresas mineras canadienses, incluido Ascendant. En paralelo, en los EEUU DECOIN seguía otra acción legal en lo cual otros lazos – esta vez con GGF – jugaron un papel clave. Durante 2005 GGF puso DECOIN en contacto con una organización que busca apoyo jurídico a defensores del medio ambiente. La organización encontró una firma de abogados que se ha comprometido a representar a DECOIN en los EEUU pro bono.

Esta colaboración entre Canadá, Inglaterra, y Cotacachi buscaba convencer a la Superintendencia de la Bolsa de Toronto que el prospectus que Ascendant había preparado era incorrecto, y que desestimaba el nivel de oposición local a la mina y por lo tanto los riesgos inherentes al proyecto. Esto tuvo influencia en las declaraciones públicas de la empresa.⁵¹ Sin embargo, al final fracasó como estrategia cuando la empresa empezó a vender acciones el 22 de noviembre, 2005.

El próximo paso fue, quizás, inevitable. El 10 de diciembre, 2005, después de una reunión del Consejo de Desarrollo Comunitario de las comunidades de Junin, entre 70 y 300 comuneros⁵² decidieron volver a la estrategia que les había resultado exitosa en 1997. Ocuparon y quemaron una instalación del programa de desarrollo social de Ascendant. Ascendant (2005b) insiste que el ataque no afectará su plan de trabajo, aunque durante los primeros meses de 2006 han seguido una serie de encuentros tensos entre Ascendant, su empresa de relaciones públicas y las comunidades.

⁵¹ Esto se nota en las diferencias entre el prospectus para accionistas preparado el 24 de junio, 2005 y aquel preparado el 29 de agosto, 2005 (ver:

<http://www.sedar.com/DisplayCompanyDocuments.do?lang=EN&issuerNo=00022376>).

⁵² Las estimaciones, e interpretaciones del evento varían entre DECOIN (2005) y Ascendant (2005b).

E. Conclusiones

Movimientos sociales, minería y el desarrollo territorial rural

Los conflictos entre las empresas mineras y otros actores sociales son, en gran medida, conflictos entre distintas visiones del desarrollo territorial: "tenemos visiones diferentes de lo que es el desarrollo". Son conflictos sobre (i) cuales deben ser las bases productivas de un DTR, (ii) que tipos de espacio y relación sociedad-medio ambiente deberían ser producidos en el proceso del DTR, (iii) la deseabilidad de sustituir entre diferentes tipos de activos en el proceso de DTR, y (iv) quienes deberían controlar este proceso. En ambos casos, los MS cuestionan las visiones de las empresas y los ministerios, y hacen más visible la noción de que existen estas visiones alternativas (aunque, como comentamos en la sección B, no necesariamente "mejores"). Además, en Cotacachi el MS ha empezado a dar sustancia (organizativa y productiva) a su visión alternativa.

Estos conflictos sobre el DTR como proyecto normativo tienen sus orígenes en el proceso de DTR como un proceso político económico. El aumento casi sostenido, y en algunos casos estrepitoso, de los precios de minerales produce nuevas cadenas productivas (o "extractivas") que se insinúan en las áreas rurales donde existen los minerales, y los jalan para que entren a nuevos mercados. Estos mismos procesos económicos también producen (o inducen) actores quienes quieren promover esta insinuación de cadenas productivas en estos espacios rurales. Estos actores – empresas, consultoras, el estado – todos beneficiarán de la extracción (con ingresos, rentas, impuestos, divisas ...) y por lo tanto ayudan al proceso: promueven cierta forma de transformación rural. Estos procesos globalizan el DTR que se da en estos espacios; luego, las respuestas de los actores locales, con sus distintas visiones, historias, imaginarios etc. intentan re-localizar este DTR, para que obedezca demandas y formas de control social local y nacional.

La intervención de la minería cuestiona y promete desarticular las formas existentes (y tradicionales) de producción y de ocupación del espacio. "Coloniza" estos mundos de la vida cotidiana (cf. Habermas). La expansión de la frontera minera – directa, vía la compra, el uso y el control de la tierra, e indirecta, vía sus efectos en los recursos naturales (ej. agua) fuera de la zona de influencia directa – implica conflictos con formas existentes de uso de la tierra. En este proceso, tanto en Cotacachi como Cajamarca, se han contrapuesto visiones agropecuarias/campesinas/familiares del desarrollo territorial y visiones mineras/empresariales del desarrollo territorial. Los movimientos sociales en ambos casos insisten en que la gobernanza de este desarrollo territorial debería ser un proceso incluyente y concertado en donde prima la democracia local. Las empresas y los ministerios, en cambio argumentan que los derechos privados en el subsuelo y el suelo dan al propietario la libertad de decidir como estos espacios se desarrollan. En cierto sentido, son conflictos entre el poder relativo de la ciudadanía y de la propiedad en procesos de DTR.

En cambio, el desacuerdo sobre las bases productivas de un proceso de DTR es un poco distinto en los dos casos. En Cotacachi el MS insiste en que una visión agropecuaria-

campesina-conservacionista debe primar para la totalidad del territorio de Cotacachi. Además hay amplio consenso dentro del MS sobre esta visión. En Cajamarca, en cambio, hay mayor diversidad de visiones dentro del MS (unas permitiendo más minería, otras permitiendo menos). Sin embargo la visión mas común entre los SMOs parece ser una que combina la minería y la agricultura, pero que permite menos minería que la visión de Yanacocha (el caso emblemático de esta diferencia es el conflicto sobre Quilish).

Otra diferencia entre las visiones de los MS y las empresas radica en el nivel de riesgo socio-ambiental que un proceso de DTR debería permitir. Los MS proponen visiones que reducen el nivel de riesgo en términos del potencial daño para al medio ambiente y la salud pública; las empresas permiten mayor riesgo, en gran medida porque argumentan que el riesgo es manejable.⁵³ Relacionado con esto, mientras las empresas y el estado promuevan visiones del DTR que permiten una amplia (si bien no infinita) sustituibilidad entre diferentes formas de capital en este proceso, los MS (tanto los SMOs como la población rural y urbana) manejan visiones que por lo general aceptan menos sustitución. Insisten en mantener ciertos niveles de capital natural y social, sobre todo en temas de calidad y cantidad de agua, pero también de ciertas formas de vivir. Manejan horizontes de tiempo distintos – enfatizan el largo plazo mucho más que las empresas, y al enfatizar el largo plazo cuestionan y rechazan formas de DTR que arriesgan las bases de activos necesarios para sostener este largo plazo.

Finalmente, existen diferencias sobre el mismo concepto de territorio. El MS en Cotacachi insiste en la integridad de un territorio con el nombre Cotacachi, y que abarca Intag, la zona andina y el centro urbano. De hecho, en cierto sentido el MS (incluyendo el gobierno local) ha ayudado en crear este concepto de Cotacachi. Por lo tanto, insiste en que cualquier decisión sobre la minería debería involucrar moradores de todo este territorio, y nadie más. En Cajamarca, la visión territorial del MS es mucho menos elaborado ó coherente, y no percibe una estrategia tan clara como en el caso de Cotacachi de producir cierto concepto de territorio. En la medida en que haya una visión territorial en el MS parece combinar un concepto de cuenca y de departamento. Se enfatiza que cualquier decisión sobre la minería debería basarse en una reflexión sobre el efecto de la actividad minera a nivel de cuenca; y se enfatiza que la minería solo tiene sentido si la unidad administrativa de Cajamarca saque mucho provecho económico de la extracción.

Estas visiones de territorio – la una mucho más consolidada, la otra más frágil y plural – son distintas a las visiones que tienen las empresas y los ministerios cuyas visiones de territorio son, en un sentido, más globales y no-contiguas. Movilizan un concepto de país para argumentar que la minería es clave para el país, pero en muchos sentidos operan en base a territorialidades que vinculan el espacio de la mina y la zona colindante (donde necesitan apoyo), Lima/Quito, y (para las empresas) los espacios de operación en otros países. Piensan en redes y flujos, no en territorios ó paisajes.

En la confrontación entre estas visiones, un argumento de fondo gira alrededor de la potencialidad económica de cada visión. Tanto los ministerios centrales como las

⁵³ Y porque al final ni ellos ni sus hijos tendrán que vivir en estos territorios.

empresas insisten en que un futuro agropecuario conllevara una pobreza perpetua tanto para la zona como para el país. "Vivimos con tanta pobreza ... si no explotamos lo único que tenemos que hace el país con una economía tan quebrada." Este es un discurso que apareció en cada entrevista con estos actores. Por su parte los actores de los movimientos sociales insisten en que no hay evidencia de que la minería haya reducido la pobreza de una manera significativa en las zonas de influencia directa de la minería. Los datos de nuestros dos casos parecen sugerir que no hay tanta evidencia ni de que la minería ha reducido la pobreza y desigualdad en Cajamarca, ni de que las propuestas alternativas (de café orgánico, ecoturismo, y artesanía) en Cotacachi han tenido mayor efecto ni tienen gran viabilidad económica al momento.

Otro argumento de fondo es sobre el nivel de riesgo inherente en la visión minera. Gran parte del debate esta en "lo que dicen los datos," sobre todo los datos sobre la calidad y cantidad de agua. En esto existe mucho desacuerdo no solo sobre la interpretación y validez de diferentes bases de datos cuantitativos, pero también sobre los tipos de datos e indicadores que cuentan. Muchos de los conflictos en Cajamarca se caracterizan por una situación en la cual la mina presenta interpretaciones basadas en protocolos positivistas para argumentar una posición, mientras las comunidades y los SMOs presentan datos basados en el conocimiento vernacular (ej. la desaparición de sapos) para fundamentar una posición opuesta. Gran parte del conflicto y desencanto en Cajamarca se basa en discrepancias profundas sobre que tipo de conocimiento cuenta, y por lo tanto en el sentido de que unos ciudadanos valen menos que otros porque su conocimiento no cuenta.

Lazos transnacionales y resistencias locales

Si bien la "demanda" para los MS es una respuesta a una cierta transnacionalización del DTR en ambos casos, los lazos transnacionales dentro de la sociedad civil no jugaron papeles determinantes en el surgimiento inicial de los MS en los casos. De hecho, cada caso demuestra como los MS nacen de – y en cierto sentido siguen arraigados en – las prácticas y relaciones sociales de la vida cotidiana. También, sugieren que los SMOs nacionales han jugado roles críticos – positivos y negativos – en el surgimiento de los MS locales. Sin embargo, los casos también demuestran que las relaciones transnacionales han tenido una influencia importante – también positiva y negativa – en las formas, dinámicas y estrategias de los MS. Aquí resumimos algunos de estas influencias.

Primero, han ayudado a mantener vivos los SMOs locales durante periodos de baja movilización social. Los apoyos – morales, financieros, logísticos – en ciertos momentos han jugado un rol determinante en este sentido: animan, restauran cierta esperanza y confianza, y permiten mantener formas organizativas que de otra manera fácilmente hubieron podido desaparecerse. Segundo, han aportado, financieramente y substantivamente, en las *estrategias* de los MS y los SMOs. Comparten ideas y experiencias sobre posibles estrategias (ej. OA sugirió que los actores en Cajamarca lleven su caso a la CAO), facilitan nexos con otros actores quienes pueden apoyar estrategias (ej. GGF ha facilitado nexos con abogados ambientales y grupos locales en los EEUU), y cumplen roles específicos dentro de estas estrategias (ej. OA mantiene

vínculos de dialogo con Newmont y [menos] la CFI; Amigos de la Tierra Canadá ayuda con la incidencia del MS de Cotacachi hacía la bolsa de Toronto).

Otro papel ha sido hacer que estos casos vuelven más visibles a nivel internacional. La red de ATI ayudó mucho en visibilizar el caso de Cotacachi-Intag; OA ha visibilizado el tema minero en los Andes en términos más generales y – junto con GGF – apoyo un video sobre Yanacocha que ahora tiene vida propia en el mundo activista; GGF apoyó en el nombramiento (exitoso) de activistas de Cajamarca para premios internacionales; Global Response ha difundido ambos casos entre sus miembros quienes escriben cartas, y a estudiantes en Colorado quienes han protestado fuera de las reuniones de los accionistas de Newmont. Esta visibilización genera mayor presión sobre las empresas, y atrae mayor apoyo a los MS.

Estos roles requieren lazos con actores locales y nacionales – y en varios sentidos los actores transnacionales necesitan a los actores locales, tal como los actores locales requieren sus nexos internacionales. Sin embargo, son relaciones donde existen diferencias de poder y "fricciones" (Tsing, 2004). Aunque el tema de tensiones no es muy presente en los casos, tensiones existen, por lo general cuando SMOs locales perciben que los transnacionales asumen demasiada responsabilidad para actividades que han sido lideradas por los SMOs. También hay casos – limitados pero reales – en donde los SMOs locales perciben que les falta poder para influir en las estrategias de sus aliados transnacionales - ATI definió que su campaña minera se enfocara en la banca multilateral cuando varios afiliados de América Latina quisieran enfocar en las empresas; los activistas en Cotacachi quisieran mayor discusión con GGF sobre estrategia. En otros casos, los SMOs aceptan esta influencia. FEROCAFENOP aceptó las sugerencias de Project Underground de no tomar la mina por la fuerza, y la sugerencia de OA-Washington de llevar Yanacocha a la CAO.

Más allá de si estas sugerencias fueron las más adecuadas, han tenido efectos determinantes para los MS y los SMOs, y por lo tanto en su capacidad de influir las tendencias del DTR. Entre otras cosas, la decisión de transnacionalizar los intentos de incidencia han implicado una cierta redistribución de recursos por parte de los SMOs. Implican la inversión de tiempo, esfuerzo, atención y fondos en actividades que se orientan hacia actores que radican fuera del país: la Corporación Financiera Internacional, la Corte Interamericano de Derechos Humanos, la Bolsa de Toronto etc. En varios casos, se ha invertido mucha energía con pocos resultados – sobre todo, quizás, en aquel de la CFI donde se ve muy poco cambio no obstante todo el trabajo invertido. Además, el trabajo invertido en incidencia internacional viene a costo de actividades que buscan fortalecer la relación entre SMOs y poblaciones más amplias. El hecho de que dirigentes tienen que viajar para incidir y para hacer visible su caso genera críticas desde la población que estos lideres "pasan todo su tiempo viajando." En este sentido la transnacionalización de la atención de los SMOs lleva efectos no siempre positivos para los MS.

La esfera pública y los debates sobre el DTR

La experiencia en Cotacachi difiere mucho de aquella de Cajamarca y la comparación nos da algunos elementos para entender las condiciones bajo las cuales los MS influyan en el DTR. Mucho depende de hasta que punto la economía política determina las dinámicas del DTR, y el nivel de autonomía que tienen los MS frente a esta economía política. Si bien es una broma (seria) entre los SMOs en Cotacachi que deben ser agradecidos a la minería porque la resistencia les ha exigido creatividad, organización, y unión en niveles mayores que hubiera sido el caso sin la minería, siguen siendo bastante autónomos frente a la economía política de la minería. No es así en Cajamarca. La dinámica de la mina determina las dinámicas de los SMOs y los espacios de concertación. La mina financia tanto a organizaciones locales como varias de las actividades de las mesas. La omnipresencia de la mina en la economía regional crea un conjunto de intereses a favor de la minería, los cuales siempre implicarán que la base social del MS difícilmente llegará a ser la mayoría de la provincia. Mientras tanto la mina tiene la capacidad financiera e intelectual para saber como dividir y debilitar a sus opositores, y para ejercer presión sobre las agencias que financian a los SMOs.⁵⁴

Esta diferencia – un MS autónomo, otro no – se debe en parte a otros elementos del ambiente, y las mismas dinámicas internas del MS. En Cajamarca el MS adolece de varias debilidades – distintos liderazgos, distintas visiones de la problemática minera y de las opciones para Cajamarca, nexos débiles entre los SMOs y la población rural etc. – y no ha podido aprovechar de los nuevos espacios de gobernanza que han surgido ó que podrían haber surgido. En Cotacachi, es mas uniforme, mas claro en su visión y goza de un gobierno local no solo comprometido con su visión pero que crea un ambiente que favorece la consolidación del MS.

Sin embargo, quizás la mayor explicación de la diferencia entre los dos casos es que en Cotacachi la resistencia empezó antes de que la mina se instaló lo cual le dio muchas ventajas frente a la empresa. Y aquí el factor clave tenía que con información. Cuando Yanacocha empezó la población no tenía acceso al EIA, no había mayor debate local y no había conocimiento de otras minas de Newmont. Además todo esto se dio en un contexto nacional autoritario donde la información era escasa, y la organización social restringida. En cambio, en Cotacachi RAN, Acción Ecológica y luego DECOIN difundieron información, y el ambiente político permitió debate público y organización social. En este sentido, la historia y las condiciones iniciales han pesado mucho en la trayectoria de los dos casos, sugiriendo que en la relación entre MS, GA y DTR hay mucha dependencia histórica ("path dependence" en ingles).

Pero no hay que ser demasiado determinista. Más allá de estas observaciones lo cierto es que los procesos de DTR en ambos caso han sido distintos (de lo que hubieron sido) a consecuencia de la existencia y las acciones de los MS. Esto ocurre en gran parte porque la existencia de los MS ha hecho posible y necesario un argumento sobre el DTR que de otra manera no se hubiera dado. En este sentido los MS en ambos casos han politizado el "desarrollo" (Escobar, 1995; Alvarez et al., 1998; Dagnino, 2005) – ó, mas precisamente, han mostrado que todo tipo de desarrollo y de DTR es político. Quizá esto es la

⁵⁴ En 2005, el gobierno canadiense exigió – por razones de política externa – que Canadian Lutheran World Relief deje de apoyar a ADEA, ECOVIDA y GRUFIDES.

contribución más importante de los MS – y quizá perdemos de vista esta importancia cuando insistimos en buscar efectos materiales de los MS en la pobreza, la inclusión social ó la equidad. Quizá el aporte clave de los MS es que han creado una esfera pública en donde el desarrollo se vuelve un tema de debate público, un debate en lo cual se escuchan mayores voces que hubiera sido el caso sin el MS. Ni las empresas ni las agencias estatales se preocuparían por crear tal debate – de hecho, no quieren que existiese, y en ambos casos (aunque mucho más en Cajamarca) es evidente que estos actores intentan cerrar la posibilidad de debate en los medios de comunicación, a través de la "compra" de estos medios (cf. Zarate y Durand, 2005 también). Uno de las contribuciones de los MS – ó mas bien los SMOs – ha sido la creación y mantenimiento de otros espacios que permiten la existencia de una esfera pública para debatir el significado del DTR en presencia de la gran minería.

Referencias bibliograficas

- Alvarez, S., E. Dagnino and A. Escobar 1998 (eds.) *Cultures of politics, politics of cultures. Re-visioning Latin American social movements*. Boulder. Westview
- Arana, M. 2004 “Retos y lecciones de la crisis del Quilish para la empresa minera.” Artículo No. 53, Grufides. Cajamarca. Grufides.
- Arana, Marco 2002 *Resolución de Conflictos Medioambientales en la Microcuenca del Río Porcón, Cajamarca 1993-2002*. Tesis para optar el grado de maestría en sociología PUCP. Setiembre del 2002
- Ariagada I., y Miranda F. (eds.) 2005 *Capital social y Programas de superación de la pobreza: aprendizaje de las experiencias nacionales* Santiago. United Nations Commission on Latin America.
- Asamblea de Unidad Cantonal/IEE 2005 *Resultados Preliminares de la encuesta “Opinión pública sobre el proceso participativo en Cotacachi*. Mimeo. IEE.
- Ascendant Copper Corporation 2005 *Amended and Restated Preliminary Prospectus, Initial Public Offering, August 26, 2005*. Ascendant Copper Corporation.
- Ascendant Copper Corporation 2005b *Ascendant Copper To Replace Its Recently Destroyed Medical Clinic In Ecuador*. Comunicado de prensa Vancouver, Canada – December 13, 2005
- Aste, J. de Echave, J. y Glave, M. 2004 *Procesos de concertación y desarrollo en zonas mineras*. Lima: Eco, Cooperación, Grade.
- Aste, J. de Echave, J. y Glave, M. 2003 *Procesos multi-actores para la cogestión de impactos mineros en Perú. Informe Final*. Lima: Eco, Cooperación, Grade.
- Banco Mundial, 2005 *Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú*. Unidad de Gestión del País-Perú. Desarrollo Ambiental y Social Sostenible. Región Latinoamérica y El Caribe
- Barrantes, R., Zárate, P., Durand, A. 2005 *"Te quiero pero no": minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos.

- Bebbington, A. 2005 "Donor-NGO relations and representations of livelihood in non-governmental aid chains" *World Development* 33(6): 937-950
- Bebbington, A. 2004 "NGOs and uneven development: geographies of development intervention" *Progress in Human Geography* 28(6): 725-745
- Bebbington, A., Guggenheim, S., Olson, E., y Woolcock M. 2004 "Exploring Social Capital Debates at the World Bank" *Journal of Development Studies* 40 (5):33-64
- Bebbington, A., Rojas, R. y Hinojosa, L. 2002 *Contributions of the Dutch Co-Financing Program to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Perú and Bolivia: Synthesis Report* Stuurgroep, The Netherlands.
- Bebbington, A. Quisbert J. y Trujillo, G. 1996 Technology and rural development strategies in a small farmer organization: lessons from Bolivia for rural policy and practice. *Public Administration and Development* vol. 16(3): 195-213
- Biekart, K. 2005 Seven Theses on Latin American Social Movements and Political Change. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 79:85-94
- Blaikie, P. 1999 "A review of political ecology: issues, epistemology and analytical narratives" in *Zeitschrift fur Wirtschaftsgeographie* 43 (3/4): 131-147
- Blaikie, P. 1985 *The political economy of soil erosion*. Harlow. Longmans.
- Braun, B. and Castree, N. 2000 (eds.) *Remaking Reality*. London. Routledge.
- Bridge, G. 2005 Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform *The Professional Geographer*, 56(3) 2004, pages 406–421
- Bryant, R. and Bailey, S. 1997 *Third World political ecology*. London. Routledge.
- Bury, J. 2004 "Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru." *Geographical Journal* 170(1)
- Bury, J. 2005 Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A* 2005, volume 37(2) pp. 221 – 239.
- Bury, Jeffrey. 2004. Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru. *Geographic Journal* 170(1): pp. 78-91.
- Bury, J. 2002 PhD *The Political Ecology of Transnational Gold Mining Corporations and the Transformation of Livelihoods in Cajamarca, Peru*. Tesis para el grado de PhD. Departamento de Geografía. Universidad de Colorado, Boulder.
- Canadian Press 2005 Ecuadoreans burn clinic at Canadian copper mine. 'Outraged' Ascendant says staff assaulted. *Canadian Press*. Wednesday, December 14, 2005 Page B5
- CAO-IFC-MIGA 2005 *Report of the Independent Evaluation of the Mesa de Dialogo y Consenso CAO-Cajamarca*. Washington. CAO-IFC.

- Chiriboga, M. 1987 "Movimiento campesino é indígena y participación política en Ecuador. La construcción de identidades en una sociedad heterógenea" *Ecuador Debate* 13: 87-122.
- Clark, D., Fox, J., and Treacle, K. *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Cooperación 1999 (ed) *Minería y Comunidades*. Lima. Cooperación.
- Cowen, M. and Shenton, R. 1998: Agrarian doctrines of development: Part 1. *Journal of Peasant Studies* 25, 49-76.
- Cowen, M. and Shenton, R. 1996: *Doctrines of development*. London: Routledge.
- Crossley, N. 2002 *Making Sense of Social Movements*. Buckingham. Open University Press.
- Chacon, Raul 2004 *Rondas campesinas de Mujeres, participación social y política, y problemática ambiental en Bambamarca*. El problema agrario en debate. Sepia X /Seminario Permanente de Investigación Agraria.Lima, SEPIA, 2004.
(<http://www.sepia.org.pe/sepias/genero/05%20Sepia%20chac%F3n.pdf>)
- Chacon, Raul 2002 *Rondas Campesinas y Ecologismo Popular en los tiempos de la segunda conquista de Cajamarca (provincias de Cajamarca y Hualgayoc, 1999-2001)*. Ponencia II Encuentro Metropolitano de Jóvenes Investigadores Sociales (JOVIS) 2002 UNMSM
- De Echave, J. y Torres, V. 2005 *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú* Lima : CooperAcción
- DECOIN 2005 Communities in Intag Take Direct Measures Against Ascendant's Mining Facilities. Web posting Saturday, 10 December 2005. www.decoin.org
- Denver Post 2004 "The High Cost of Gold" y varios artículos, 12-13 de diciembre, 2004.
- Ecovida 2005 *La minería de oro a cielo abierto y sus impactos ambientales*. Cajamarca. Ecovida.
- Edelman, M 2003 "Transnational Peasant and Farmer Movements and Networks," pp 185-220 in *Global Civil Society 2003*, Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds. London: Oxford University Press
- Eguren, F. 2004 Las ONGs y el desarrollo rural. Un ensayo provisional. *Debate Agrario*: 38: 159-187
- Escobar, A 2001 "Culture sits in places: reflections on globalization and subaltern strategies of localization" *Political geography* 20 (2): 139-174
- Escobar, A. 2000 "Notes on networks, and antiglobalization social movements." Prepared for Session on Actors, Networks, Meanings: Environmental Social Movements and the Anthropology of Activism 2000 AAA Annual Meeting, San Francisco, November 15-19
- Escobar, A. 1996 "Constructing Nature" pp. 46-68 in R.Peet and M.Watts *Liberation*

- Ecologies: environment, development, social movements*. London. Routledge.
- Escobar, A. 1995 *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton. Princeton University Press.
- Fluweger, M.E. 1998 *Es un monstrito grande y pisa fuerte*. Quito. Abya Yala.
- Flora, J, Flora, C.B., Campana, F., Bravo, M. y Fernández-Baca, E. s.f. *Social capital and advocacy coalitions: examples of environmental issues from Ecuador*. Mimeo.
- Fox, J. y Brown, D. (eds) 1998 *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge: MIT Press.
- Gorriti, G. 2004 Yanacocha: el campo y la mina *Ideele* 166: 12-25
- Habermas, J. 1987 *The Theory of Communicative Action (vol. 2): System and Lifeworld*. Cambridge. Polity Press.
- Habermas, J. 1971 *Legitimation Crisis*. Boston. Beacon Press.
- INEI 2005 *Perú en números*. Lima. INEI.
- Keck, M. y Sikkink, K. 1998 *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Ithaca. Cornell University Press.
- Kuramoto, J. 2004a "Impactos de la minería: desarrollo insuficiente y deterioro ambiental." *Perú Económico* 1/8/2004
- Kuramoto, J. 2004a "Impactos de la minería: desarrollo insuficiente y deterioro ambiental." *Perú Económico* 1/8/2004
- Kuramoto, 2004 b "Conflictos mineros en el Perú: retos y oportunidades" *Revista Horizonte Minero* 1/11/2004
- Kuramoto, J. y Glave, M. 2002 "Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú." Pp. 529-591 en *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable*. Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM).
- La Hora, 2004 "En Intag dijeron basta", "Problema de minas en Junín toca fondo." Varios reportajes. Quito.
- Leach, M., Mearns, R. y Scoones, I. 1999 Environmental entitlement: Dynamics and institutions in community-based natural resource management. *World Development* 27(2), 225-247.
- Leyva, , Ana y Javier Jancke 2002 *Crónica de la presencia de Minera Yanacocha S.R.L. en Cajamarca*. Lima: Fedepaz
- Long N. y Long A. (eds.) 1992 *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in Social Research and Development*. London. Routledge.

McAdam, D., McCarthy, J. and Zald, M 1988 Social Movements pp. 695-737 en N. Smelser (ed.) *Handbook of Sociology*. London. Sage.

McCarthy, J. and Zald, M. 1977 Resource mobilization and social movements *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-1241

Martinez-Alier, J. 2002 *The environmentalism of the poor – a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham. Edward Elgar.

Melucci, A. The symbolic challenge of contemporary movements *Social Research* 52(4):789-816

Morel, R. 2005 *Quién es responsable de la Responsabilidad Social?* Cajamarca. Minera Yanacocha. Mimeo. Septiembre, 2005.

Municipalidad de Santa Ana de Cotacachi 2000 “Ordenanza declarando Cotacachi un “Cantón Ecológico.” Cotacachi.

New York Times, 2005 Tangled Strands in Fight Over Peru Gold Mine *New York Times* October 25th, 2005

Peet R. and Watts M. (eds.) 2004 *Liberation ecologies: environment, development, social movements*. London. Routledge. 2da Edición.

Project Underground 2003 *El camino de la Mínima resistencia: Una evaluación de la forma en que la oficina del Ombudsman y Asesor manejó la reclamación en contra de Minera Yanacocha*. Berkeley. Project Uniderground.

Project Underground 1999 *Las Rondas Campesinas defienden la Vida. Un informe sobre los impactos medioambientales, sociales y culturales de Minera Yanacocha S.R.L.* Berkeley. Project Uniderground.. Diciembre 1999

RIMM, 2002 *Memoria: II Conferencia Internacional “Mujeres y Minería*. 16 al 25 septiembre, 2000. Iroco, Oruro, Bolivia. Red Internacional “Mujeres y Minería.”

Salas, R. I., 2006 *Quilish Hora Cero: Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad*. Cajamarca.

Salas, I. 2004 “El retroceso de Yanacocha.” *Actualidad Indígena* Año 1 N° 31– 15 de diciembre de 2004 – Servicio de Información Indígena SERVINDI

Salas, I. varios Articulos en www.voltairenet.org/.

Schejtman, A. y Berdegú, J. 2003 *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago. RIMISP (mimeo).

Seifert, R. 2003 *Yanacocha: ¿El sueño dorado?* Cajamarca.

Serageldin, I. and A. Steer (eds.), 1994 *Making Development Sustainable: from Concepts to Action*. Environmentally Sustainable Development, Occasional Paper Series No.2, Washington DC.: World Bank.

- Starn, O. 1999 *Nightwatch: the politics of protest in the Andes*. Durham. Duke University Press.
- Stern, S. (ed.) 1987 *Resistance, Rebellion, and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison. University of Wisconsin Press.
- Swyngedouw, E. 1997 "Neither global nor local: glocalization and the politics of scale" pp. 137-166 in K. Cox (ed.) *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. New York. Guilford Press.
- Tsing, A. 2004 *Friction. An Ethnography of Global Connections*. Princeton. Princeton University Press.
- Valderrama, M. 1999 La cooperación internacional entre la Unión Europea y América Latina: un balance. En Ayuda en Acción/Action Aid/ALOP 1999 *La Realidad de la Ayuda Externa: America Latina al 2000*. Lima. Ayuda en Acción/Action Aid/ALOP. Pp 49-57
- Yanacocha 2005 *Cajamarca. Yanacocha: Responsabilidad Social y Ambiental 2004*. Lima. Yanacocha.
- Zorilla, C. 1999 "The struggle to save Intag's forests and communities from Mitsubishi." Mimeo. Otavalo.

Glosario de siglas

AACRI – Asociación Agro-Artesanal de Caficultores Rio Intag
 AE – Acción Ecológica
 ADEA- Asociación de Defensa y Educación Ambiental
 APCI – Agencia Peruana de Cooperación Internacional
 ATI – Amigos de la Tierra Internacional
 AUC – Asamblea Unidad Cantonal (Cotacachi)
 CAO – Compliance Advisor Omsbudman
 CFI - Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial
 CGA – Comité de Gestión Ambiental
 CONACAMI – Coordinadora/Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
 CORECAMI – Coordinadora Regional de Cuencas Afectadas por la Minería
 CTAR – Consejo Transitorio de Administración Regional
 DECOIN – Defensa y Conservación de Intag
 DTR – Desarrollo Territorial Rural
 EIA – Estudio de impacto ambiental
 FENOCIN - Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
 FEROCAFENOP – Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú
 FICI – Federación Indígena Campesina de Imbabura
 IEE – Instituto de Estudios Ecuatorianos
 GGF- Global Greengrants Fund
 GRUFIDES – Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible
 IPO – Initial Public Offering

JICA – Agencia Internacional de Japón
MEM – Ministerio de Energía y Minas (Peru)
MMAJ - Metal Mining Agency de Japón
MS – Movimiento Social
OA – Oxfam América
ONG – Organización no-gubernamental
RAN – Rainforest Action Network
SEDACAJ – Servicio de Agua Potable de Cajamarca
SMO – Social Movement Organization/Organización de Movimiento Social
SNMPE - Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
UNORCAC – Unión de Organizaciones e Indígenas de Cotacachi

Capítulo 12.

La agricultura familiar en el sur de Brasil: entre sector y territorio

Ricardo Abramovay^{*},

Reginaldo Magalhães^{**} y

Mônica Schröder^{***}

1. Presentación: valores e intereses

El destino de los más importantes movimientos sociales del medio rural brasileño depende de la manera cómo van a enfrentar tres desafíos – tres dilemas – esenciales (¹). El primero es el de la diversificación, o, en otras palabras, el **dilema territorial**: formados fundamentalmente por **agricultores**, estos movimientos actúan en regiones cuyo tejido social y económico se diversifica, y donde la agricultura representa una parte decisiva, pero cada vez menor, de la creación de riqueza y de la ocupación de mano de obra. ¿Pueden volverse a una actuación territorial y, al mismo tiempo, incrementar su cohesión social? ¿Son capaces de fortalecer su identidad social interna – aquello que Michael Woolcock (1998) llamó de **integración** – al mismo tiempo en que amplían el horizonte de sus prácticas, además de los actores con los cuales se relacionan habitualmente – aumentando las **ligaciones** (*linkages*, en la terminología de Woolcock) a partir de las cuales se inserten socialmente?

El segundo dilema es el de la **innovación**: en la base de estos movimientos sociales están productores cuyos mercados y cuyas técnicas corresponden a los patrones tradicionales o rutinarios de las regiones en que actúan. Los movimientos tienden a organizar los agricultores para que mejoren sus condiciones de vida en el ámbito de sus actividades corrientes, mucho más que estimularlos a prácticas innovadoras. ¿Pueden estos movimientos defender los agricultores, reivindicar beneficios de políticas públicas y, al mismo tiempo, estimularlos a alternar sus métodos productivos, a insertarse en

^{*} Profesor Titular del Departamento de Economía de la FEA, del Programa de Ciencia Ambiental de la USP y de la Cátedra Sergio Buarque de Holanda de la EHESS/MSH, Paris - <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>

^{**} Maestro por PROCAM/USP, investigador de la Cooperativa PLURAL – reginaldo-sm@uol.com.br

^{***} Doctora por el Instituto de Economía de la UNICAMP, investigadora de la Cooperativa Plural – m.schroder@uol.com.br

¹ Nuestro agradecimiento a la dirección de la FETRAF (Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar) y, especialmente, a Tomé Coletti quien participó de reuniones preparatorias a la realización del presente trabajo, colaborando activamente. Célio Bonnetti, de la Agencia Regional de Desenvolvimento del Sudoeste de Paraná y Zeferino Perin, de la Mesorregión Grande Frontera del MERCOSUR, nos recibieron siempre con mucha generosidad y apertura. La dirección del Sistema CRESOL de Crédito Solidario también nos ayudó de forma decisiva en el trabajo, y agradecemos por esto a Vanderlei Ziger y Adriano Michelin. Valdir Dallabrida, de la Unijuí, también participó de reuniones con el equipo de pesquisa. Además, agradecemos a las decenas de personas – agricultores, comerciantes, industriales, profesores – que entrevistamos en el Sudoeste de Paraná.

mejores mercados y a adoptar técnicas diferentes de las que utilizan actualmente? ¿Son movimientos que favorecen transformaciones productivas y organizacionales, o, al contrario, tienden a evitar que sus participantes corran los riesgos inherentes a procesos innovadores?

El tercero es el **dilema de la gobernanza**: ¿la sociedad civil organizada debería mantenerse - como preconiza Habermas (1996) - fuera de instancias directas de “administración pública deliberativa”? ¿O, al contrario, conforme las expectativas de Fung y Olin Wright (2003) en su proyecto “utopías reales”, la “gobernanza participativa dotada de poder” (“*empowered participatory governance*”) permite mejorar efectivamente los procesos de elección pública en sociedades contemporáneas (²)?

El objetivo de este texto es discutir la influencia de organizaciones de agricultores familiares sobre procesos localizados de desenvolvimiento: no hay duda que los agricultores familiares actúan contra procesos establecidos, que son capaces de organizar manifestaciones, y que sus luchas alteran la correlación de fuerzas con los grupos sociales que enfrentan (³). ¿Pero sus conquistas favorecen el proceso de desarrollo? ¿Están construyendo las habilidades sociales (Fligstein, 2001a) necesarias a que desempeñen un papel de destaque en la construcción de tejidos sociales más ricos y diversificados que los actuales, en formas de innovación que permitan alterar sus condiciones de vida y en modalidades de participación política que aparten la naturaleza burocrática y clientelista que tan frecuentemente caracteriza la relación entre pobladores pobres y el Estado (Abramovay, 2005)?

En torno del fortalecimiento de la agricultura familiar se constituyó en Brasil un movimiento social organizado (*social movement organization*, para emplear el término de Mc Carthy y Zald, 1977), mucho más que un “grupo de interés”. Son organizaciones que se articulan en torno de **intereses** y reivindicaciones, elementalmente, pero cuya cohesión interna deriva de la defensa de un conjunto de **valores** sin los cuales no podrían existir. La agricultura familiar, mucho más que un sector social y económico es un valor: en un país con la tradición latifundista de Brasil, cuya formación histórica reposa en la forma más radical de separación entre propiedad y trabajo – la esclavitud – no es insignificante afirmar que unidades productivas al alcance de la capacidad de trabajo de una familia, pueden afirmarse económicamente en mercados competitivos. No es sin razón que la tres grandes organizaciones ligadas a las luchas sociales en el campo brasileño definen su sustancia por la expresión “trabajadores” y no por el ejercicio de la **profesión** de agricultor: Confederación Nacional de los **Trabajadores** en la Agricultura (CONTAG), Movimientos de los **Trabajadores** Rurales Sin Tierra (MST), y la recién creada Federación de los **Trabajadores** en la Agricultura Familiar (FETRAF-Brasil). Son – más que organizaciones profesionales – movimientos sociales organizados (cuadro I). Pelo la **tensión entre valores e intereses** es uno de los aspectos más interesantes de estos movimientos y que, de cierta manera, sintetiza los tres dilemas expuestos anteriormente.

² El trabajo reciente de Coelho (???) sobre los Consejos de Salud en São Paulo corrobora fuertemente el punto de vista de Fung y Wright (2003).

³ Son algunos rasgos por los cuales Tarow (1998/2005) identifica los movimientos sociales.

Cuadro I

CONTAG, MST, FETRAF

Los tres apoyan la reforma agraria, son contra el latifundio, luchan por un modelo alternativo de sociedad – o un proyecto alternativo de desenvolvimiento rural – se vinculan a organizaciones internacionales críticas a los rumbos tomados por la globalización, se apoyan fundamentalmente en agricultores familiares y orientaron sus bases de manera masiva para el voto en el PT en las últimas elecciones. A pesar de esto, la existencia de tres grandes organizaciones ligadas a las luchas de los trabajadores rurales en Brasil es perfectamente explicable. La CONTAG fue fundada en 1962 y se consolidó a partir de los años 1970 como una grande organización de oposición a la dictadura – y por esta tolerada, aún que frecuentemente perseguida – cuyas bases sociales se encontraban fundamentalmente en el Nordeste y cuyo trabajo se destinaba antes de todo a la organización de los asalariados rurales. El MST es creado en 1985 como uno de los más importantes resultados del trabajo de base conducido por las Comunidades Eclesiales de Base (CEB's) de la Iglesia Católica y de su Pastoral de la Tierra, órgano oficial de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil. Las CEB's fomentaron, por todo el País, oposiciones a los sindicatos “pellejos” y las “oposiciones sindicales” finalmente tuvieron gran influencia en la Central Única de los Trabajadores (CUT), formada en 1983. Se organiza, en la CUT, un Departamento Nacional de Trabajadores Rurales, en que dos regiones tuvieron importancia crucial: aquella a la cual se destina el presente trabajo, el Sudoeste de Paraná (junto con áreas próximas del Alto Uruguay) y el Norte del País, cuyos sindicalistas son migrantes oriundos de las áreas de agricultura familiar del Sur del País. Son estos sindicalistas que darán origen, posteriormente, ya en los años 2000, a la Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar. Así como el MST, ellos reciben una fuerte influencia de la Iglesia Católica, lo que se ve en sus encuentros, siempre precedidos por músicas religiosas y acompañados por celebraciones. La CONTAG tiene rituales mucho menos influenciados por las liturgias católicas que el MST y las organizaciones que fueron dar lugar a la FETRAF. Pero entre FETRAF y MST, a pesar del origen común en las organizaciones de base de la Iglesia, la distancia no podría ser mayor: el MST vincula la lucha por la tierra a una especie de sacralización de las propias actividades reivindicatorias, se recusa a organizarse formalmente y participa poco de organizaciones reivindicatorias locales. Además, la visión de reforma agraria del MST, al menos en su origen, era fundamentalmente colectivista. La FETRAF, al contrario, es formada básicamente por sindicatos y tiene fuerte presencia en los consejos locales de desenvolvimiento. Su visión de reforma agraria, desde el comienzo enfatiza el papel y la visibilidad económica de las unidades familiares de producción (Favaretto, 2004).

Si la distancia con relación al MST es nítida, no es fácil entender la separación entre CONTAG y FETRAF. A pesar de la CONTAG haya entrado en la CUT en 1995, la

relación entre los sindicalistas oriundos del trabajo de la Iglesia Católica (sobre todo en el Sur y Norte del País y que ya estaban en la CUT), y los que vienen de la propia CONTAG, nunca fue de completa integración. Desde el comienzo de los años 2000, los sindicalistas formados en el ámbito de las CEB's de los tres Estados del Sur dan inicio a una organización sindical separada de la CONTAG (la FETRAF-Sur), que ahora se transformó en organización nacional (FETRAF-Brasil). Hasta entonces ambas (CONTAG y FETRAF-Brasil) pertenecen a la Central Única de los Trabajadores.

La idea central de este artículo es que los movimientos sociales de fortalecimiento de la agricultura familiar traen contribuciones decisivas para el enriquecimiento del tejido social de las regiones en que actúan. Su existencia está basada en la conquista, no sólo de políticas públicas fundamentales (como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, PRONAF), pero también de organizaciones económicas capaces de alterar el propio funcionamiento de los mercados y, por ahí, la correlación de fuerzas entre los grupo sociales de sus regiones. Pero es nítido el contraste entre el peso económico de la agricultura familiar, su capacidad de presión para conquistas específicas, sectoriales, su poder de construir organizaciones económicas relevantes, por un lado, y la impresionante debilidad de su participación directa, planificada en los procesos localizados de desarrollo. **A pesar de su importancia territorial, actúan como organizaciones sectoriales.** Se puede hablar de un conflicto entre la cultura reivindicativa predominante de las organizaciones sindicales y un conjunto de innovaciones organizacionales – con importantes consecuencias productivas – conducidas por las organizaciones económicas de la agricultura familiar, especialmente por sus cooperativas de crédito y de leche. Finalmente, el formato de las políticas públicas de fortalecimiento de la agricultura familiar – a pesar de ser de naturaleza fundamentalmente territorial – contribuye de manera decisiva en acentuar el bias sectorial de la actuación de los movimientos, y no estimula iniciativas innovadoras en el plano productivo, mercadológico y organizacional.

El artículo se apoya en trabajo de campo junto a los principales actores sociales del **Sudoeste Paranaense**, región brasileña de colonización europea en que la lucha por el fortalecimiento de la agricultura familiar adquiere hoy, talvez, la mayor densidad cuando comparada al resto del País. Es ahí que se originan no sólo parte significativa de los cuadros de lo más importantes movimientos sociales del medio rural brasileño de la actualidad, pero también las experiencias más innovadoras como la del Sistema Cresol de crédito solidario (Bittencourt y Abramovay, 2001; Junqueira y Abramovay, 2005; Schröder, 2005) o las cooperativas de leche formadas más recientemente (Magalhães, 2005). A este trabajo de campo, en que se entrevistaron algunos de los principales actores sociales y económicos de la región – representantes de asociaciones comerciales, alcaldes, vereadores, miembros de consejos locales de desarrollo, dirigentes de sindicatos y de cooperativas – se adiciona un sondeo cuantitativo aplicado a 167 de los casi 200 delegados de la Región Sur presentes en el Congreso de fundación de la FETRAF-Brasil (Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar, ver cuadro I). Este Congreso fue realizado a fines del mes de noviembre en Brasilia. Los resultados de este sondeo fundamentan, a lo largo de este texto, varios de sus argumentos, pues sintetizan la percepción de un importante grupo de dirigentes sindicales vinculados a los movimientos analizados.

Inicialmente (parte 2) el texto presenta una síntesis histórica de la formación del movimiento social destinado al fortalecimiento de la agricultura familiar en la región

brasileña, donde su existencia es más emblemática y que le proporcionó – juntamente con las regiones Oeste de Santa Catarina y Noroeste de Rio Grande do Sul – parte muy expresiva de los cuadros: el Sudoeste Paranaense (ver figura 1). El objetivo ahí es demostrar que se trata, de hecho, de un movimiento – que se expresa bajo cuatro modalidades organizativas diferentes – y no de un “grupo de interés”. La parte 3 del artículo expone algunos elementos que muestran el proceso de diversificación de esta región eminentemente rural y examina de qué manera las organizaciones de la agricultura familiar contribuyen para este proceso. En la parte 4, el trabajo examina el tema de la innovación y la parte 5 se destina a un análisis crítico del formato organizacional de los consejos territoriales de desenvolvimiento rural, iniciativa reciente del Ministerio de Desenvolvimento Agrario. Las conclusiones del texto son presentadas en la parte 6.

Figura 1 – Residencia de los representantes de la región Sur de Brasil en el Congreso Nacional de Fundación de la FETRAF – noviembre del 2005.



* El núcleo central de la FETRAF se ubica en el grande territorio formado por las regiones Sudoeste de Paraná, Oeste de Santa Catarina y Alto Uruguay.

2. Un nuevo horizonte estratégico

A fines de los años 1980, Charles Tilly (1988:455-456) hizo un rápido balance de los estudios sobre movimientos sociales, desde los años 1960 y concluyó que, a pesar de los diferentes abordajes teóricos y de los variados campos empíricos de aplicación, los analistas convergían en la idea de que “... los movimientos dependen íntimamente de las redes sociales en que sus participantes ya están inmersos, que las identidades desdobladas en conflictos colectivos son contingentes, pero cruciales, que los movimientos operan en estructuras repercutidas por la acumulación de comprensiones compartidas, que la estructura de oportunidad política delimita significativamente las historias de cada movimiento social, pero que las luchas y los productos de los movimientos también transforman las estructuras de oportunidades políticas”.

Los movimientos sociales pueden ser estudiados, entonces, basándose en cuatro temas básicos. Inicialmente, es necesario saber en qué **redes sociales** se apoyan: sólo pueden

existir si expresan formas espontáneas de interacción social, de conocimiento uno de los otros, de conexiones elementares entre individuos capaces de reconocerse como pertenecientes a un universo y a un conjunto de experiencias comunes. A partir de estas experiencias que se forma - segundo tema - la **identidad social** necesaria a la acción común. La óptica aquí se diferencia claramente del horizonte de Mancur Olson (1965) y de la teoría de la elección racional para la cual solamente en pequeños grupos la identidad social ofrece base suficiente para explicar iniciativas deliberadas colectivas (⁴). El tercer tema fundamental para el estudio de los movimientos sociales es la **movilización de recursos**, que expresa el hecho elemental de que movimientos sociales sólo pueden afirmarse socialmente cuando adquieren cierta estructura organizacional y son capaces de obtener apoyos variados para alterar la correlación de fuerzas de los campos en que actúan. Experiencia común e identidad son las condiciones de existencia de los grupos sociales. De ahí no transurre, automáticamente, que se movilicen bajo la forma de movimientos sociales. Donde la importancia de la movilización de recursos. Este tema puede ser discutido basado tanto en la inspiración weberiana (⁵), como a partir de la preocupación marxista según la cual la ausencia de una organización política profesional torna inconsecuente la revuelta popular, punto de vista expresado no sólo por Lenin en su célebre “¿Qué hacer?”, como también por Eric Hobsbawm en “Rebeldes y Primitivos”. Finalmente, cuarto tema, el desarrollo de las acciones conducidas por los movimientos sociales depende de un contexto, de un conjunto de **oportunidades políticas** existentes o creadas en función de las acciones del propio movimiento.

En ningún otro país latinoamericano la expresión agricultura familiar ganó tanta fuerza – entre los movimientos sociales, en la comunidad científica y en la propia política pública – como en Brasil. Y fue exactamente en la región sur, con fuerte presencia de la inmigración europea, de la cual hace parte el Sudoeste Paranaense, que este término nació y se consolidó. Los cuatro temas básicos propuestos por Charles Tilly en el análisis de los movimientos sociales – redes sociales, identidad, movilización de recursos y oportunidades políticas - pueden ayudar a comprender las razones de esta particularidad. Veamos el tema más de cerca.

2.1. Redes sociales: una experiencia social y ambiental común

A pesar de la importancia del latifundio en su formación histórica, el Sur de Brasil conoció también un masivo proceso de ocupación de la tierra por parte de migrantes oriundos de la descomposición de las relaciones sociales tradicionales en países europeos, sobre todo de Italia, Alemania y Polonia. Parte de esta migración fue organizada por empresas de “colonización”, como en el Norte de Paraná, por ejemplo, y en algunas regiones de Rio Grande do Sul. Pero, una vez instalada una primera generación de inmigrantes (a partir del inicio del Siglo XIX), sus descendientes acabaron por dislocarse en dirección a áreas forestales (de dominio indefinido, o

⁴ Es interesante, en este sentido, la crítica que Sidney Tarow (1998/2005:3-4) hace a los trabajos de Russel Hardin (1982): la acción colectiva – base de los movimientos sociales – no es una categoría abstracta a ser interpretada a partir de posibilidades lógicas pasibles de análisis, por ejemplo, por la teoría de los juegos. Es una categoría política e histórica cuya comprensión exige estudios concretos sobre sus contextos explicativos.

⁵ Las organizaciones – mismo las revolucionarias – suponen estructuras que, en el abordaje weberiano, se apoyan en un cuerpo profesionalizado de cuadros: estas organizaciones son estudiadas por Weber en el ítem correspondiente a la “dominación legal con cuadro administrativo burocrático” de su capítulo sobre los tipos de dominación en “Economía y Sociedad”.

pertenecientes formalmente al Estado) siguiendo el curso del Río Uruguay. Al Sudoeste Paranaense, comenzaron a llegar a partir de fines de los años 1940.

En realidad, estas áreas – muchas veces erróneamente consideradas como inhabitadas – estaban ocupadas por poblaciones llamadas “caboclas” ⁽⁶⁾, donde se practicaban formas de agricultura itinerantes, basadas en lo que Ester Boserup (1970) llamó de *pousio largo*, asociadas a la caza y a la pesca. Con la llegada de los hijos de migrantes europeos, estos “caboclos” vendían sus labranzas que eran ocupadas desde entonces bajo el régimen de propiedad privada – hasta el momento inexistente en las modalidades convencionales del uso de suelo, por parte de los “caboclos”. Con esto, se crea una distinción social – persistente hasta hoy en toda esta región entre propietarios de origen europea y trabajadores (sin tierra) “caboclos” que integran la parte más empobrecida de esta población (Abramovay, 1981).

Es importante señalar que la ocupación de estas tierras por parte de los migrantes de origen europea se apoyaban siempre en la quemada y derribada de la floresta y en el plantío sobre sus cenizas. Para estos migrantes la derribada de la floresta representaba un camino más económico de implantación de sus unidades productivas que la ocupación de las vastas superficies de pastos naturales. En la ocupación de la floresta, la familia podría disponer no solamente de alguna caza para su alimento, pero, sobre todo, la derribada de la mata proporcionaba los elementos de fertilidad que permitirían extraer cosechas abundantes hasta que la parte del lote puesta abajo se agotase (dos o tres años). Así que esto ocurriera, era quemada y derribada parte subsiguiente del lote, en un sistema de **rotación de tierras** en el interior de las áreas delimitadas como propiedad (Waibel, 1949). Esta rotación de tierras con base en un régimen de propiedad privada fue la forma dominante de utilización del suelo hasta fines de los años 1960. A partir del comienzo de los años 1970 parte significativa de estos agricultores – cuyos suelos perdían productividad por el propio agotamiento del régimen limitado de rotación de tierras practicado – pasa a adoptar los paquetes tecnológicos caracterizados por el uso intensivo de los insumos químicos y medios mecánicos, y que tan fuertemente alteran las formas productivas hasta ahí dominantes. La cobertura forestal, ya seriamente comprometida por la rotación de tierras practicada en el interior de las propiedades, fue casi enteramente extinguida por técnicas que suponían un terreno plano y libre de obstáculos a la especialización de las culturas y su mecanización intensiva. La devastación sólo fue atenuada por un relieve que permitía preservar algunas áreas montañosas.

Por lo tanto, la formación de la propiedad de la tierra en las regiones de agricultura familiar de Brasil meridional se apoya, en la mayor parte de los casos, en una doble destrucción: por un lado, en la eliminación social del “caboclo”, de las formas itinerantes de utilización del suelo que se apoyaban en aquello que Ester Boserup llamó de *pousio largo* – remplazados por periodos cada vez más cortos de *pousio* y, posteriormente, por los insumos de origen industrial característicos de la Revolución verde; por otro, en la destrucción masiva de la cobertura forestal, acentuada de manera drástica con la adopción de los paquetes tecnológicos que se impusieron como patrón productivo dominante a partir de los años 1970. Esta doble eliminación social y

⁶ Son ilustrativas las definiciones de caboclo del diccionario Houaiss: individuo (especialmente habitante del agreste brasileño) con ascendencia de indio y blanco y con físico y los modos desconfiados, retraídos; salvaje brasileño que tenía contacto con los colonizadores.

ambiental se fundamenta en una ética del trabajo y de la propiedad familiar que molda la experiencia de toda esta región brasileña.

2.2. Iglesia, latifundio, agroindustria: elementos de una nueva identidad

A estas características objetivas – que marcan, por así decir, la sociabilidad primaria de esta población – se agregan tres importantes elementos subjetivos que marcan el segundo tema por el cual Charles Tilly aborda los movimientos sociales: su identidad.

a) Pocas regiones brasileñas tuvieron un trabajo tan profundo y capilarizado de Comunidades Eclesiales de Base (CEB's) como el Alto Uruguay y, particularmente, el Sudoeste Paranaense. En 1962 fúndase en Francisco Beltrão, con el apoyo de religiosos belgas, la Assesoar (Asociación de Estudios y Orientación Rural), cuyos cuadros religiosos y legos responden por la organización de un impresionante trabajo de base bajo la forma de pequeños grupos que hacían lecturas bíblicas a la luz de la discusión de los problemas cotidianos vividos por los agricultores. El cuerpo técnico de la Asesora respondía por la formación de un conjunto de “ministros de la eucaristía” de grupos de jóvenes y de parejas, una especie de sociedad civil organizada en el interior de una estructura religiosa. De estos grupos se origina la Comisión Pastoral de la Tierra, las primeras articulaciones que pasaron a contestar las modalidades asistencialistas de actuación sindical y parte significativa del propio Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra. La actuación crítica de las Comunidades Eclesiales de Base correspondía a una orientación importante de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil a la época y se apoyaba en verdaderos laboratorios de elaboración teológica, responsables por una riquísima literatura que vinculaba la discusión de los problemas sociales brasileños a dimensiones filosóficas y existenciales de los textos bíblicos ⁽⁷⁾. Este trabajo iba mucho más allá de un análisis meramente instrumental con consecuencias reivindicativas y tuvo el mérito de difundir una verdadera filosofía de vida en torno de la valorización del trabajo, de dar voz a lo que no tienen voz, de la denuncia de la explotación y de la pobreza.

b) En el caso del Sudoeste Paranaense, esta actividad cotidiana – más que una predicación eventual de rituales religiosos – encontró un caldo de cultura aún más fértil: esta es una de las dos únicas regiones brasileñas ⁽⁸⁾ en que fue victoriosa una revuelta popular contra el latifundio. Conocida como la “revuelta de los colonos” o la “revuelta de 1957” y liderada a la época por un joven médico, no se trató absolutamente de un movimiento revolucionario: una empresa que se decía dueña de todas las tierras de la región quería imponer a sus ocupantes el pago de los lotes que ya ocupaban y que habían comprado dos caboclos que allá vivían cuando llegaron, a partir de fines de los años 1940. De hecho la empresa no era propietaria y, de manera sorprendentemente rápida y sin un liderazgo político definido, los colonos consiguieron, en 1957, ocupar las radios de los principales municipios de la región, cerrar sus pequeños aeropuertos y expulsaron los capataces encargados de sembrar el pánico entre ellos y imponerles la obligación del pago por tierras que ya eran suyas. El gobierno de la época reconoció la victoria de los colonos y esta fue una de las bases de una estructura fundiaria

⁷ Además del peruano Gutiérrez, que trabajó intensamente en la elaboración e la teología de la liberación, a partir del Concilio Vaticano II, se concentraban en Angra dos Reis innúmeros pensadores brasileños de destaque como Leonardo Boff y Clodovis Boff.

⁸ La otra se encuentra en el Estado de Goiás.

particularmente desconcentrada, cuando comparada al patrón de Brasil y mismo del Estado de Paraná.

c) El trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base, en una región que vivió una victoria histórica importante contra el latifundio – mismo que de ella poco se hablara después del Golpe de 1964 – permitió que las transformaciones técnicas productivas y organizacionales características del paquete tecnológico de la Revolución Verde fuesen recibidas de manera especialmente crítica. Los agricultores adoptaban las nuevas modalidades productivas que pasaron a dominar el paisaje social y ecológico de la región a partir de los años 1970: mismo aquellos cuyas áreas eran demasiado pequeñas para permitir una mecanización, empleaban semillas certificadas, ampliaban sus culturas de soya, aplicaban pesticidas en larga escala y, durante cierto tiempo, a fines de los años 1970, tenían acceso a los créditos altamente subsidiados que daban apoyo a este conjunto de innovaciones. Al mismo tiempo en que aumenta el poder de las industrias que actúan en los sectores más altos y más bajos de la agricultura crece la insatisfacción de los agricultores con un proceso que resulta, para ellos, con inmensa frecuencia, en endeudamiento, insumos caros y precios compensadores por sus productos. La fuerza de la agroindustria – no sólo en la compra de productos de labranza, sobre todo de la soya, pero más que nada en la producción de pequeños animales – permitió que impusiese un patrón técnico cuyas consecuencias sociales fueron devastadoras: área de expansión de la frontera agrícola, el Alto Uruguay ve declinar, de manera acentuada, su número de agricultores a partir de los años 1980. Es verdad que las unidades productivas de aves y porcinos – responsables por parte expresiva de las exportaciones brasileñas – se apoyaban enteramente en trabajo familiar. Pero las inversiones necesarias a la instalación de una granja y las exigencias técnicas que acompañan sus innovaciones productivas conducen a una creciente concentración del proceso productivo y la inmensa eliminación social de los agricultores del paisaje social de la región. Además, en sus primeros años de implantación, este modelo técnico es adoptado sin algunos cuidados básicos con la integridad del suelo conduciendo a graves situaciones de erosión y pérdida de fertilidad, cuyas consecuencias no fueron más serias a causa de la calidad privilegiada de la superficie agropecuaria y de un conjunto de medidas – curvas de nivel, principalmente – ya a fines de los años 1970, destinadas a combatir los efectos destructivos de las nuevas técnicas.

En fin, la junción entre el trabajo de la Iglesia, la oposición al latifundio y la experiencia concreta de transformaciones productivas y de integración a mercados diferentes de aquellos con quien hasta este momento los agricultores se habían relacionado alteró de manera sensible el propio panorama de las luchas sociales en el campo brasileño: las mudanzas en la organización productiva a partir del inicio de los años 1970 ofrecieron a los agricultores familiares un elemento inédito de identidad social, proporcionada por la experiencia de relación con los nuevos actores (comerciantes y fabricantes de insumos, compradores de nuevos productos, gerentes de bancos), por el enfrentamiento de nuevos problemas (descomposición de las comunidades, erosión de los suelos, manoseo de agrotóxicos) y por el comienzo de la construcción de un horizonte de oposición a estas transformaciones, viniendo tanto de lo que vino a ser la lucha por una nueva política agrícola, como en las más variadas tentativas de organización alternativa de producción (⁹). Es interesante observar en este sentido la respuesta de los

⁹ En 1976 la Assesoar contrató dos ingenieros agrónomos cuya misión era difundir técnicas agrícolas ahorradoras de insumo y preservadoras del medio ambiente. En la misma organización el Padre Cyrillo conducía un levantamiento minucioso de las tradiciones y de los conocimientos ligados a hierbas

entrevistados en el Congreso de fundación de la FETRAF-Brasil sobre los adversarios más importantes de las luchas nacionales de la FETRAF (tabla 1): para casi un tercio de los entrevistados es el agronegocio y para 44% de ellos, el latifundio (no se permitían respuestas múltiples).

TABLA 1 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE EL ADVERSÁRIO MÁS IMPORTANTE EN LAS LUCHAS NACIONALES DE LA FETRAF – 2005

Adversarios de FETRAF	N. entrevistados	(%)
El agronegocio	52	31,1
El latifundio	74	44,3
El Ministerio de Hacienda/ Política Económica	10	6,0
Los bancos	15	9,0
Otros	8	4,8
No se	8	4,8
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

2.3. Movilización de recursos: Iglesia, sindicatos, consejos, cooperativas.

Los agricultores familiares, por lo tanto, comparten una experiencia común de ocupación y reorganización del espacio que es la base objetiva de construcción de una identidad fortalecida por el trabajo de las Comunidades Eclesiásticas de Base, por la oposición al latifundio y por los numerosos problemas que enfrentan al transformar de manera tan profunda la propia base técnica de sus sistemas productivos. Pero es evidente que esta identidad supone la movilización tanto de los recursos de la propia Iglesia Católica – que en la época de la dictadura era la única organización capaz de disponer de cuadros profesionales dirigidos a una actividad de movilización popular – como también de las propias organizaciones sindicales.

La Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) tuvo, en este sentido, un papel decisivo: por un lado, siempre fue, durante la dictadura, una organización de oposición, aunque sus sindicatos locales no reflejasen, entiéndase bien, la orientación de su dirección nacional. Además de eso, la CONTAG fue protagonista directa de los cambios que marcaron nuevas identidades en los movimientos sociales: si hasta el fin de los años 1970 sus esfuerzos y su orientación estratégica hacían de las luchas de los asalariados el eje de su organización, este panorama se altera a partir de los años 1990, cuando la agricultura familiar se torna el pilar de una verdadera reorientación que vislumbra en el fortalecimiento de la agricultura familiar el propio sentido estratégico de las luchas sociales en el campo.

Surgen, entonces, no solo nuevos adversarios – las agroindustrias, sobre todo las de producción integrada – también nuevas reivindicaciones ligadas a un tema hasta entonces monopolio de las organizaciones patronales. La agricultura familiar emerge como categoría sindical y permite la valorización de temas hasta entonces ausentes de

medicinales. Estos trabajos – es importante acordar – se irradiaban de manera importante por el tejido social de la región, en virtud de la propia red formada por las Comunidades Eclesiásticas de Base.

las pautas de los movimientos como alternativa de comercialización, formas de producción asociadas, a la temática ambiental, entre otros (Medeiros, 1997). Y con base en acciones de gran impacto nacional – ocupación del Ministerio de Agricultura e invasión del edificio del Ministerio de Hacienda – que son negociadas directamente con el Gabinete de la Presidencia de la República, una novedad institucional que corresponde a un vuelco decisivo en la historia de las políticas públicas brasileñas: El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), implantado a partir de 1996 y que es reivindicado de forma unánime por el movimiento sindical como su conquista.

Se origina en la región Sur de Brasil una nueva generación de dirigentes sindicales, formada a partir de los problemas vividos en el enfrentamiento del proceso de modernización acelerada de la agricultura familiar. Estos dirigentes responden por parte significativa de la renovación temática – y hasta de generación – de los cuadros sindicales. Parte importante de estos nuevos dirigentes fue educada en el ambiente cultural de la teología de la liberación y frecuentó las comunidades eclesíásticas de base, como muestra la tabla 2. Como se ve, 55% de los entrevistados son miembros de alguna organización religiosa y 28% ya lo fueron.

TABLA 2 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA EN ALGUNA ORGANIZACIÓN RELIGIOSA – 2005

Participación en organización religiosa	N. entrevistados	(%)
Ya fue miembro y hoy no es más	47	28,1
Es miembro	92	55,1
Nunca fue miembro	26	15,6
No es católico	2	1,2
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

Son estos dirigentes que dieron origen a la Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar, inicialmente formada en la región Sur (FETRAF-Sur) y recientemente transformada en organización nacional (FETRAF-Brasil).

Los movimientos sociales de fortalecimiento de la agricultura familiar se apoyan en cuatro modalidades de organización local.

- A pesar de ser menos importantes que en el periodo de la dictadura, las **Comunidades Eclesiásticas de Base** aún son significativas.
- Los **sindicatos de trabajadores rurales** – filiados, algunos, a la CONTAG, otros, a la FETRAF – son canales importantes de movilización directa de los agricultores.
- Con significado menor en la vida cotidiana del interior de la región, los **consejos de desarrollo rural** – sobre todo los que tratan de temas referentes a la agricultura – también forman parte de los recursos en que se apoyan las movilizaciones.

- Las **cooperativas de crédito y de leche** son las más importantes organizaciones económicas creadas por agricultores familiares y poseen una considerable capilaridad.

2.4. Estructura de oportunidades políticas

Como bien muestran los autores que estudian la relación entre movimientos sociales y regímenes políticos, es evidente que “un mínimo de apertura del poder local a la protesta, surge como una variable que favorece la movilización” Neveu, 1996/2005:84). Mismo que en 1994, el candidato a las elecciones presidenciales, apoyado masivamente por los movimientos sociales (Lula) haya sido derrotado y que la adhesión al PT sea claramente predominante entre sus cuadros (tabla 3), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso negoció desde el inicio las reivindicaciones de las organizaciones de los trabajadores rurales y, con especial énfasis, la propuesta de una “política agrícola diferenciada”. En este sentido es interesante observar que los movimientos sociales destinados al fortalecimiento de la agricultura familiar pudieron valerse de las tres dimensiones básicas señaladas por Kitschelt (1986), en su estudio sobre la relación entre movilizaciones y regímenes políticos. En primer lugar, ganaron **resultados de procedimientos**, es decir, tuvieron acceso a instancias de concertación y fueron reconocidos como interlocutores oficiales en nombre de una categoría social que se pone, de manera históricamente inédita, como parte integrante de la formación de la política agrícola, discutiendo créditos, subsidios, precios de garantía, asistencia técnica, a partir de 1994. La segunda dimensión estudiada por Kitschelt también es tomada por los movimientos sociales de fortalecimiento de la agricultura familiar, que obtienen **resultados sustantivos** para sus bases, materializados antes de todo en el PRONAF que beneficia 300 mil agricultores en 1996, alcanzando más de 1,5 millones de agricultores en el 2005. Por fin, fue la propia **estructura de oportunidades políticas** que se alteró como resultado de las luchas en torno del fortalecimiento de la agricultura familiar: se crea el Ministerio de Desenvolvimento Agrario que – inicialmente destinado únicamente al tema de los conflictos de los fondos – termina absorbiendo el conjunto de las políticas orientadas a la agricultura familiar y gana credenciales que le permite negociar recursos y políticas públicas con el conjunto del Gobierno, especialmente con el Ministerio de Hacienda y los bancos estatales. Las organizaciones ligadas a la agricultura familiar (CONTAG y FETRAF) tienen lugar en el Consejo Nacional de Desenvolvimento Rural (actual Condraf) y participan activamente de todas las negociaciones nacionales de políticas para el segmento. No se puede ignorar también la inmensa proximidad que tienen los dirigentes de ambas organizaciones del Presidente Lula y su influencia en la propia elección de los principales dirigentes del Ministerio de Desenvolvimento Agrario.

TABLA 3 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE LOS VÍNCULOS A PARTIDOS POLÍTICOS – 2005

Partidos Políticos	N. entrevistados	(%)
PT	118	70,7
PDT	1	0,6
PFL	2	1,2
PMDB	4	2,4
Ninguno	38	22,8
Otro	3	1,8
No contestó	1	0,6
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

El fortalecimiento de la agricultura familiar dio lugar, por lo tanto, a movimientos sociales que, apoyado en formas de vida comunes, en una experiencia compartida de significados culturales y de luchas, se dotó de recursos ofrecidos por organizaciones variadas ⁽¹⁰⁾ y fue capaz de aprovechar oportunidades políticas para afirmarse. En un país de tradición democrática reciente y precaria, la existencia de organizaciones destinadas a representar los intereses de segmentos de las poblaciones cuyos individuos viven próximos a la línea de pobreza y son excluidos de las oportunidades más promisorias de inserción social, esto, por si solo, ya es notable.

Sin embargo, esta conquista democrática no elimina el riesgo de que los movimientos, en la medida que se consolidan, vean estrechar su radio de acción y conviertan sus ambiciosas aspiraciones de cambio social en una representación corporativa. Este riesgo se materializa en los tres desafíos, en los tres dilemas anunciados al comienzo del texto y al cual se dirige ahora.

3. El dilema territorial

El caso de Sudoeste de Paraná es emblemático por expresar una característica más general: es notable el contraste entre la importancia de las organizaciones de la agricultura familiar en la organización de sus bases para la conquista de beneficios de políticas públicas, su impresionante capacidad de construcción de cooperativas innovadoras – como será visto en el próximo ítem – y su ausencia de los procesos decisivos que involucran la sensible **diversificación** por la que pasan las regiones donde actúan.

3.1. ¿Pero por qué el territorio?

¿Por qué razón, agricultores familiares deberían involucrarse en dimensiones de la vida regional que involucran segmentos a los cuales no pertenecen, como la industrialización, la implantación de universidades y los centros de investigación? ¿No sería más razonable esperar que ejerciesen su papel concentrándose exclusivamente en la lucha por la democratización de las oportunidades ligadas a la propia agricultura?

Existen por lo menos tres razones para una respuesta negativa a esta pregunta.

¹⁰ A la Iglesia y a los sindicatos se suma el apoyo de una parte significativa de la intelectualidad universitaria, de la burocracia estatal y de las organizaciones internacionales de desarrollo que financiaban el trabajo de varias organizaciones no gubernamentales desde fines de los años 1960.

- a) Las organizaciones de la agricultura familiar forman cuadros que, con frecuencia, se involucran en la política y acaban ejerciendo funciones de alcaldes o vereadores. El PT eligió, en el Sudoeste de Paraná, un diputado federal por dos períodos entre 1990 y 1994 y hoy tiene un representante cuya elección puede ser atribuida a las cooperativas de crédito. Estos liderazgos lidian con tema como los incentivos que reciben las industrias, la instalación de facultades, el uso de los espacios de las sedes municipales, la distribución de los tributos, la basura, entre otros. Entre los 167 entrevistados en el Congreso de la FETRAF de noviembre del 2005, había un alcalde, un secretario parlamentario, 13 vereadores y tres asesores parlamentarios (tabla 4). Uno de los casos más vigorosos de industrialización reciente – el del municipio de Dois Vizinhos – tuvo por base la creación de un “distrito industrial” bajo una administración coligada entre PMDB y PT (cuya importancia para los cuadros de la FETRAF ya fue expuesta en la tabla 2). En el municipio de Ampére y en el de São Jorge d’Oeste el PT participa directamente de administraciones que estimulan fuertemente procesos localizados de industrialización con base en el uso de recursos públicos. Por lo tanto, los liderazgos de la agricultura familiar se involucran en temas locales, estaduais y nacionales que van más allá del sector que representan. Sin embargo, sus organizaciones están prácticamente ausentes de las instancias colegiadas que discuten y deliberan sobre estos temas. La región Sudoeste de Paraná siempre tuvo como espina dorsal de su identidad la agricultura. El proceso de diversificación tiene a modificar estos elementos de identidad, lo que puede tener gran influencia sobre las políticas de desarrollo local y sobre la destinación de los recursos públicos para la región.

TABLA 4 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE DESEMPEÑO DE FUNCIÓN PÚBLICA REMUNERADA – 2005

Funciones públicas remuneradas	N. entrevistados	(%)
Alcalde	1	0,6
Secretario municipal	1	0,6
Vereador	13	7,8
Asesor parlamentario	3	1,8
Otro	11	6,6
No	130	77,8
No sé	4	2,4
No contestó	4	2,4
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

- b) El proceso de diversificación del tejido económico regional – con el incremento de géneros tradicionales de la industria (alimentos, particularmente el segmento de abate y procesamiento de aves, confecciones y madera) y la llegada de nuevas industrias de los sectores metalúrgico y metal-mecánico (IPARDES, 2003 y 2004) y, sobre todo, con la ampliación de la presencia de universidades regionales y centros de pesquisa – interfiere de manera flagrante en la vida de los agricultores. En el municipio de Ampére, por ejemplo, el apoyo de la alcaldía a la industrialización por intermedio de generosos subsidios – práctica corriente en la región, configurando una verdad guerra fiscal entre los municipios – atrajo como asalariados, en un primer momento, jóvenes, hijos de agricultores, que se disponían a vivir en la sede del municipio, a pesar de los

bajos salarios. El fortalecimiento de la cooperativa de crédito del municipio y la construcción de la cooperativa de leche – junto con la llegada de los recursos crediticios del PRONAF – ampliaron las perspectivas de generación de renta en las propiedades familiares y mejoraron las propias condiciones de negociación salarial para los jóvenes agricultores que pasaban parte del año trabajando en la industria. El tema aún es poco estudiado en la región ⁽¹¹⁾, pero es un ejemplo claro de que el proceso de desarrollo rural exige un abordaje sistémico, no sectorial, sin la cual la propia defensa de los intereses de los agricultores puede quedar comprometida ⁽¹²⁾.

- c) La diversificación productiva **no es el resultado espontáneo e imprevisto de mecanismos neutros e impersonales** consecuencia de la interacción atomizada de unidades económicas independientes entre sí. Ella sólo puede ser comprendida a la luz de lo que hacen, concretamente, los actores sociales y sus organizaciones. La implantación de una industria, de una universidad o de un centro de estudio supone una capacidad de obtener cooperación, un conjunto de aquello que Neil Fligstein (2001a) llama “habilidades sociales”, responsables por el propio perfil y contenido del desenvolvimiento. Por tener una actuación fundamentalmente sectorial, las organizaciones de la agricultura familiar acaban renunciando al ejercicio de liderazgo sobre este proceso, en beneficio de otros segmentos sociales y de fuerzas políticas con las cuales poco se identifican y poco se relacionan.

3.2. Elementos de diversificación productiva

No se trata aquí de trazar un panorama histórico sobre aquellos que Bagnasco y Trigilia (1988) llamaron - refiriéndose a Italia – industrialización difusa, tan importante en diversas áreas del Alto Uruguay y que, en los últimos años se acentúa en el Sudoeste Paranaense. Pero es importante destacar algunos elementos que sostienen de manera concreta a las tres proposiciones expuestas arriba.

- El aumento del empleo formal en el Sudoeste Paranaense fue superior al del Estado, con importante participación de los pequeños municipios en el incremento y en el estoque regional. A pesar de todavía ser dependientes del empleo formal en el sector público, algunos pequeños municipios tuvieron **fuerte incremento de ocupaciones industriales** (IPARDES, 2004).
- A pesar de ser una región fundamentalmente agrícola, la industria representa casi 30% del valor adicionado fiscal, en 2002, como muestra

¹¹ Sérgio Schneider y Flávio Sacco dos Anjos produjeron interesantes trabajos sobre colonos operarios en Rio Grande do Sul y en Santa Catarina (duda, citar).

¹² Segmentos expresivos del movimiento operario brasileño ya se dieron cuenta de la importancia de esta actuación territorial: Ricardo Ramalho (2005), en interesante trabajo reciente, muestra que la aglomeración industrial del Sur Fluminense es “un inductor de la necesidad de cooperación para el desarrollo económico. Esto implica aceptar que los actores políticos de las localidades de la región puedan capacitarse para actuar (hasta mismo para contestar) en la gestión de la nueva fase del desarrollo local. De manera diferenciada, también puede actuar en el sentido de moldar el desarrollo en favor de los intereses económicos y sociales de la sociedad local. En este colectivo estarían incluidos los trabajadores, principalmente aquellos contratados por las nuevas empresas, que además de construir un grupo social expresivo, con nuevas expectativas y demandas en el espacio fabril y en el espacio de la ciudad, transformarían la organización sindical en participante potencialmente relevante en este proceso”.

la tabla 5. La industria de transformación **poseía alrededor de 19 mil empleos y contribuyó, en 2003, con 30% del empleo** regional: no se puede superestimar la importancia de esta información, una vez que los agricultores, en su gran mayoría no están en los registros de “empleo formal”. Aún así, se trata de una cantidad no despreciable para la realidad regional.

TABLA 5 – VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) POR SECTOR Y TOTAL Y VARIACIÓN ANUAL Y ABSOLUTA, SEGÚN SUDOESTE Y PARANÁ -1999-2002

Región Y Estado	Composición Sectorial del Valor Adicionado Fiscal (2002)					Variación del VAF Industrial 1999-2002	
	Agropecuaria (%)	Industria (%)	Servicios (%)	Total Valores (1000 R\$)	(%)	Absoluta (%)	Anual (%)
Sudoeste	36,3	28,9	34,8	4.064.348,00	100,0	34,8	7,8
PARANÁ	16,2	40,8	43,0	77.467.164,00	100,0	36,5	8,1

Fuente: IBGE – PIB de los Municipios 1999 - 2002

- En función de la articulación existente entre escuela técnica, universidad, esferas de gobierno, empresarios e instituciones de apoyo, en particular para la constitución del Centro Tecnológico e Industrial del Sudoeste (CETIS) – una incubadora tecnológica en Pato Branco (Stainsack *et al.*, s/d) – existen evidencias de conformación de un *cluster* regional de base tecnológica (IPARDES, 2003). De todos modos, la presencia de universidades es un rasgo nuevo y distintivo en la vida de la región. Entre los líderes de los agricultores, por ejemplo, es muy común que los hijos sean universitarios. Y entre los propios dirigentes de la FETRAF, apenas 36% tienen menos de ocho años de escolaridad siendo que 15% de ellos están cursando o cursaron (tabla 6) una universidad (¹³).

TABLA 6 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE NIVEL DE ESCOLARIDAD – 2005

Nivel de escolaridad	N. entrevistados	(%)
1ª a 4ª básico	16	9,6
5ª a 8ª básico	45	26,9
1º a 3º Medio	79	47,3
Cursando universidad	19	11,4
Estudio superior completo	6	3,6
No contestó	2	1,2
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

¹³ Sobre la estructura de enseñanza superior existente en el Sudoeste, son doce instituciones, entre universidades particulares, universidades estatales, fundaciones municipales y escuelas técnicas federales, que ofertan cursos en este nivel educacional, constituidas en varios municipios de la región, especialmente a partir de mediados de los años 1990. Estas instituciones ofertan alrededor de 50 cursos de graduación y también cursos de especialización, además de un MBA en Producción en la Industria de Vestuario, en Dois Vizinhos. Los municipios que tiene instituciones de enseñanza superior son: Pato Branco, Francisco Beltrão, Dois Vizinhos, Chopinzinho, Barracão y Realeza.

Este proceso de industrialización, en una región que hasta algunos años estuvo marcado casi que exclusivamente por la agricultura y por algunas pocas industrias alimenticias, fue provocado por dos factores básicos. Por un lado, tuvo gran importancia la expansión de la Sadia, gigantesca industria de producción de aves y porcinos, responsable por parte expresiva de la pauta de exportaciones brasileñas en el sector. Los efectos multiplicadores de esta industria se manifiestan no sólo en la demanda por materiales variados – con efectos sobre la metalurgia y la metalmecánica de la región – pero también en la formación de cuadros, gerentes, ejecutivos, algunos de los cuales están en el origen de emprendimientos industriales, cuando dejan la propia agroindustria. El subsidio ofrecido por las alcaldías es el segundo factor explicativo del vigor de la industrialización difusa en la región.

El tipo de industria que prevalecía en la región tenía, hasta mediados de los años 1990, fuerte relación con la agricultura. No es el caso de estas nuevas industrias, que pasan a constituir un sector autónomo, con pocos vínculos con la agricultura familiar, únicamente en el uso de la mano de obra barata. La participación de las organizaciones de los agricultores familiares en el **Foro de Desenvolvimento del Sudoeste** sería importante en el sentido de estimular un tipo de industrialización que favoreciese la integración intersectorial, pudiendo esta ser una estrategia de fortalecimiento de la agricultura familiar de la región.

Escapa a los objetivos de este trabajo una apreciación sustantiva sobre la naturaleza real de este proceso de diversificación: algunos de estos actores en campo – fue, en particular, el punto de vista de un abogado laboral – resaltaron las pésimas condiciones de trabajo en que esta industrialización difusa está inmersa. Otros, al contrario, insistían en las dimensiones virtuosas de este proceso, principalmente por el vínculo entre industrias y centros tecnológicos. El trabajo de campo, de hecho, reveló la existencia de industrias claramente innovadoras, con sectores de diseño e ingeniería locales muy actuantes, como también de otras con bajísimos salarios y actuación predatoria sobre los recursos naturales.

Lo importante a ser destacado aquí es que estas nuevas actividades no sólo se apoyan en una acción deliberada del poder público y, muchas veces, en el apoyo de organizaciones de investigación, pero cuentan también con el patrocinio y el estímulo directo de un conjunto variado de organizaciones, consejos y *fora* regionales. A partir de los años 2000, los actores más influyentes en el en el escenario regional fueron las Asociaciones Comerciales y Empresariales (ACE) (vinculadas a la Coordinadora de las Asociaciones Comerciales y Empresariales del Sudoeste de Paraná – CACISPAR y a la Federación de las Asociaciones Comerciales Y Empresariales de Paraná – FACAP), el Sistema Federación de las Industrias del Estado de Paraná (FIEP) – a lo cual se vinculan los sindicatos patronales, como el sindicato de las industrias del vestuario, y estructuras diversas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI – las cooperativas agropecuarias, ligadas a la estructura del Sindicato y Organización de las Cooperativas del Estado de Paraná (OCEPAR); las cooperativas de crédito, vinculadas a los sistemas SICREDI y al Sistema Cresol de Crédito Solidario (que será examinado en el próximo ítem), la Asociación de los Municipios del Sudoeste de Paraná (AMSOP), la Agencia de Desenvolvimento Regional del Sudoeste de Paraná, creada por iniciativa de la AMSOP y el SEBRAE, apoyando la constitución de *fora* de desenvolvimento municipal y de los polos microrregionales, en este caso para integrar el empresariado y las instituciones de enseñanza superior.

3.3. Habilidades sociales para el desenvolvimiento territorial

Lo interesante es que estas organizaciones no se limitan a la defensa de intereses sectoriales particulares, pero estructuran, de cierta manera, la propia pauta del proceso localizado de desenvolvimiento y ofrecen los parámetros a partir de los cuales las decisiones son tomadas. El principal dirigente del Foro de Desenvolvimiento del Sudoeste de Paraná (que hoy se transformó en una agencia), Célio Bonetti, resalta que las nuevas industrias que se desarrollan en la región provienen básicamente de capitales locales. Pero él muestra que, a pesar de los avances, no existe todavía una visión estratégica regional claramente definida. El Foro tiene la ambición de contribuir en la construcción de este camino.

En este sentido, llama la atención el **Foro Futuro 10 Paraná**. La iniciativa reunió a los principales líderes empresariales, sociales y políticos del Estado en torno del llamado método de “investigación apreciativa” - creado por David Cooperrider, profesor de la Weatherhead School of Management de la Case Western Reserve University (Cleveland, Ohio) - para que elaborasen una visión del futuro y apuntasen los caminos más viables para llegar a estos objetivos. El liderazgo del Foro pertenece a la Rede Globo local, pero es impresionante su capacidad agregadora: regionalmente, reúne no sólo empresarios, también profesores, representantes de la sociedad civil y de grupos de base, con técnicas participativas de trabajo que no dejan de evocar aquellas practicadas en las Comunidades Eclesiales de Base a partir de los años 1960. Es sorprendente, en este sentido, el discurso de los líderes de la Asociación Comercial de Ampére, al evocar con frecuencia la movilización, participación, cooperación y compromiso de los empresarios locales con el desenvolvimiento del municipio. En este sentido, el Consejo Paranaense de Ciudadanía Empresarial, por ejemplo, es uno de los actores de este trabajo, y sus documentos citan de manera insistente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el desenvolvimiento sostenible y un conjunto variado de informaciones sobre el Estado que no se limitan al crecimiento de la industria, pero mas engloban seguridad, educación, cultura, entre otros. El Foro reunió alrededor de 5.000 líderes empresariales, políticos y asociativos en siete ciudades de Paraná en que fueron promovidos sus encuentros durante 2005. El último evento, en la capital del Estado, Curitiba, tuvo la presencia del Presidente de la República.

Esta intervención organizada en el proceso de diversificación – de desenvolvimiento, en última instancia – merece destaque por dos razones básicas.

- a) En primer lugar, ella muestra la importancia de lo que Neil Fligstein (2001a) llamó de **habilidad social, es decir, la capacidad de inducir los otros a la cooperación**. La vida social, para Fligstein – claramente inspirado en Pierre Bourdieu - puede ser estudiada a partir de determinados **campos** más o menos institucionalizados. Estos campos se definen no sólo por apenas por el reparto, entre sus participantes, de un universo cultural y cognitivo común, pero, sobre todo, por una intensa y permanente disputa de posiciones. Mercados, por ejemplo, pueden ser estudiados como **campos**. Es lo que hace Fligstein en uno de lo más importantes libros de la sociología económica contemporánea, donde él contesta la visión canonica respecto a la competencia, según la cual los precios se establecen con base en una especie de subasta, cuya eficiencia aumenta cuanto menor fueren los vínculos de dependencia entre sus protagonistas. Al contrario, muestra Fligstein (2001 b), mercados son, antes de todo, formas de estabilizar las relaciones entre productores y fornecedores, entre productores y

compradores, atenuando los efectos destructivos del carácter inestable del sistema de precios. Para esto son creadas, además de instituciones, el reparto de comprensiones y significados en torno de lo que hacen los actores. Esta **visión político-cultural de los mercados** es muy importante para que se comprenda la intervención organizada tanto del Estado como de las más diferentes formas de asociaciones en la vida económica. Lo interesante en el Foro Futuro 10 Paraná es que no se trata solamente de propuestas exclusivamente en el campo económico, pero de consignas que representan una especie de orientación de vida y que involucran el conjunto de la organización social. La cooperación no es el resultado inconsciente e involuntario de lo que los actores hacen en la ignorancia uno de los otros. Al contrario, ella supone capacidad de persuasión, de interferir en la propia formación de los significados en torno de los cuales se organiza la acción social. Es evidente, entonces, que además de los empresarios individuales, la cooperación en que se apoyan los procesos localizados de diversificación productiva supone que se formen **emprendedores asociativos** destinados específicamente a este objetivo, capaces de formar asociaciones de clase, de exponer concepciones de funcionamiento de la vida económica y social a la cual va adherir los principales exponentes de cada segmento considerado. Diferentemente de las visiones culturalistas sobre “capital social” tan importantes en las obras de Putnam (1993) y Fukuyama (1995), por ejemplo, aquí la cooperación no es un ideal de sociedad y sí una expresión de la propia correlación de fuerzas entre los grupos sociales. Diferentemente también de muchas vertientes institucionales, las reglas no son soluciones racionales a que llegan los individuos por fuerza de su propia interacción, pero sí el producto de la capacidad de cada grupo de formar justamente las habilidades sociales necesarias para organizar la cooperación. La actuación de las organizaciones empresariales paranaenses que participan del Foro Futuro 10 Paraná no corresponde a las definiciones consagradas de “movimientos sociales”, por no articularse con base a la oposición a un enemigo común. Pero expresa una acción colectiva destinada a un objetivo que va más allá de intereses sectoriales inmediatos y que involucra una visión estratégica de la propia organización social. Las organizaciones patronales ordenan no sólo sus propios miembros, también movilizan otros segmentos de la sociedad en la construcción de significados comunes en torno de una utopía social (¹⁴).

- b) Exactamente por esto, llama la atención la completa ausencia de las organizaciones de los agricultores familiares de este proceso organizado de reflexión estratégica: 87% de los sindicalistas entrevistados durante el Congreso de la FETRAF-Brasil no tuvieron cualquier reunión con representantes de entidades empresariales o para empresarios como el SEBRAE, por ejemplo, en el último año. Al mismo tiempo, estas organizaciones no llevan adelante otro proceso de reflexión estratégica que pudiese darles credenciales para ejercer un papel de destaque en la conquista de la cooperación necesaria a las acciones localizadas significativas en el plan del desarrollo. Mismo en el grupo de Juventud – durante el último Congreso de la FETRAF (¹⁵) – el énfasis de las discusiones y de las resoluciones se concentraba mucho más en los temas

¹⁴ El trabajo de Friedberg (1992) muestra que no es rígida la frontera entre organizaciones, mercados y movimientos sociales.

¹⁵ Uno de los autores del texto actuó como asesor de esta sesión del encuentro y tuvo la oportunidad de proporcionar discusiones sobre el tema con os jóvenes presentes.

específicos de la reproducción económica de la agricultura familiar (acceso a la tierra y acceso al crédito, básicamente) que en aspectos generales ligados a la vida de los jóvenes en el medio rural, como, por ejemplo, la educación. Y en ningún otro momento, durante el Congreso, fueron mencionadas las relaciones con actores de otros segmentos sociales que pudiesen contribuir a una acción conjunta, destinada a la mejoría del ambiente educacional de las regiones rurales. Se puede decir, indiscutiblemente, que los agricultores familiares participa de los Colegiados de Desarrollo Territorial organizados por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario. Pero justamente el trazo fundamental de estos colegiados reside en su carácter estrictamente sectorial y en la ausencia, en su interior, de la diversidad necesaria a que ejerza papel relevante en la conducción del proceso de desarrollo. Pero antes de examinar este tema, en el ítem 5 de este trabajo – el dilema de la gobernanza – conozcamos cuáles son las principales conquistas y los principales límites de la agricultura familiar en lo que se refiere a la innovación organizacional y productiva

4. El dilema de la innovación

4.1. La importancia del emprendedorismo colectivo

Los trabajos más recientes de Ignacy Sachs (2002 y 2004) dan con la idea de que el fortalecimiento del **emprendedorismo colectivo** es la base indispensable para que puedan emerger, entre los más pobres, energías productivas cuyas oportunidades de aprovechamiento son socialmente bloqueadas por las estructuras sociales en que viven. La tesis se opone frontalmente al precepto de que la legalización de los activos de que disponen es suficiente para que los pobres muestren sus talentos y conduzcan sus pequeños negocios (De Soto, 2004). La posición de Sachs fue similar al abordaje de Swedberg (2000:8) que critica el carácter casi mágico con que el emprendedorismo es presentado en la literatura sobre el tema, inclusive por el propio Schumpeter. En la introducción a una interesante coetánea a respecto, Swedberg – inspirado en Peter Drucker – acuerda que las escuelas de negocio, hoy, enseñan no solamente **habilidades gerenciales** pero también **habilidades empresariales**. Cocco et al. (1999) llaman este nuevo tipo de emprendedor colectivo de “empresario político” justamente porque sus funciones dependen no tanto de su capacidad de administrar la producción, pero principalmente de su habilidad de coordinar las condiciones sociales y políticas de la producción, haciendo de intermediario entre varios grupos de productores en el ámbito del territorio y considerando las dinámicas del mercado externo. Albert Hirschman (1984/1989) también encontró este emprendedorismo colectivo – y en las más sorprendentes circunstancias – en su tan interesante inmersión de ocho semanas en las experiencias comunitarias, hace 20 años, por varios países de América Latina.

Lejos de ser apenas la manifestación instintiva de un “*animal spirit*”, de un ímpetu creativo inexplicable, el emprendedorismo puede ser enseñado, aprendido y, sobre todo – como muestran las experiencias de la agricultura familiar brasileña – organizado. Si las condiciones colectivas para esto son esenciales, no es menos importante, para que el emprendedorismo – y sobre todo la innovación – se manifiesten, un ambiente propicio la desobediencia de las rutinas establecidas. En uno de los más interesantes textos de la colección de Swedberg, Kanter (2000:168) recuerda que “innovación es la creación y la explotación de nuevas ideas. En su raíz, el proceso empresarial de

innovación y cambio es extraño al proceso administrativo que garantiza la reproducción del pasado. El desarrollo de la innovación requiere un conjunto de prácticas y formas de organización diferentes de los que delimitan la gestión corriente y las operaciones establecidas, donde el deseo y la expectativa de cambio son mínimos.

En la interpretación de Neil Fligstein (2001 a y 2001 b), el mayor desafío al cambio está en la capacidad de sus protagonistas en establecer nuevas relaciones sociales y estabilizar los vínculos con sus proveedores y los clientes de que dependen. La innovación, bajo esta óptica, altera la correlación de fuerzas en un determinado campo, impone nuevos patrones de cooperación entre los actores. En la misma dirección, Kanter (2000:170-171) presenta el proceso innovador en cuatro tareas mayores que le dan la lógica: a) la **generación de la idea** y la activación de los emprendedores o de los innovadores; b) la **construcción de la coalición** y la adquisición del poder necesario para transformar la idea en realidad (¹⁶); c) la **realización de la idea**, transformándola en un producto, plano o prototipo pasible de uso y d) la transferencia o la **difusión** del modelo en escala comercial.

Cuando se trata de emprendedorismo colectivo, de innovaciones organizacionales que alteran la estructura de determinados mercados – y, con esto, la fisonomía y las coaliciones (para emplear la expresión de Kanter) predominantes en determinados territorios – la contribución de la agricultura familiar brasileña, en los últimos años, es especialmente significativa. En la región semiárida del Estado de Bahía, por ejemplo, la agricultura de sisal que estaba asociada hasta hace pocos años atrás al trabajo infantil y a la amputación de los que operaban sus máquinas desfibradoras, hoy da lugar a una fábrica de propiedad asociativa y a un conjunto de cooperativas de crédito cuya influencia regional es internacionalmente reconocida (Nascimento, 2003; Magalhães y Abramovay, 2005). En el sur de Brasil, en un dominio tan complicado como el de las finanzas, se organizan cooperativas de crédito en un sistema que se masifica, afecta poblaciones hasta entonces excluidas del acceso a los bancos y es económicamente sustentable. En los últimos tres años, cooperativas de leche también diseñaron una especie de cuadratura del círculo al afirmarse por la colecta junto a aquellos productores considerados “inviabiles” por las grandes industrias. En otras palabras, el emprendedorismo colectivo da lugar a organizaciones sólidas y abre oportunidades de generación de rentas que no existían en la ausencia de estas generaciones. Después de la presentación sumaria de dos de los más importantes casos brasileños de emprendedorismo colectivo, el texto discute, en el ítem 4.4. el delicado tema de la relación entre estas iniciativas económicas y la organización sindical.

4.2. Innovaciones organizacionales en el cooperativismo de crédito

Ningún gobierno brasileño llevó tan lejos la idea de liberalización de la economía como el de Fernando Collor, electo en 1989 y depuesto por el Congreso Nacional en 1992. La interrupción de su mandato dejó el País no sólo con la inflación y las cuentas públicas en situación calamitosa, también con la política agrícola enteramente desmantelada. Durante el breve periodo de Itamar Franco los movimientos sociales se prepararon para llevar adelante un conjunto de reivindicaciones que condujeron a la creación del PRONAF. Pero en 1995, ya estaba claro para las organizaciones de los agricultores familiares que el acceso al crédito bancario en un ambiente de restricciones

¹⁶ Aunque vengan de universos teóricos diferentes (Kanter no cita, en su trabajo a Bourdieu o Fligstein), este abordaje es totalmente coherente con la noción de habilidad social expuesta anteriormente.

macroeconómicas como el que se anunciaba desde el inicio del Plano Real sería mucho más estricto. Al mismo tiempo, las iniciativas apoyadas por organizaciones internacionales de desarrollo de “crédito rotativo” tenían pocas oportunidades realmente de salir de una etapa netamente experimental.

Fue en este momento – diez años atrás – que un grupo de agricultores oriundo de las luchas sociales por el fortalecimiento de la agricultura familiar en el Sudoeste de Paraná decide formar una cooperativa de crédito. Contaron, para esto, con el apoyo de ONG brasileñas e internacionales y también con la participación activa de sindicalistas. La iniciativa era extremadamente osada, pues significaba construir una organización que se expondría al control del Banco Central y que no podría mantenerse con base en recursos oriundos de la cooperación internacional. Era algo totalmente inédito para sus organizadores: el **campo** (en el sentido bourdieuano) estaba totalmente dominado por instituciones bancarias convencionales y, ante todo, por el Banco de Brasil. No era posible que este diminuto desafiante de las organizaciones dominantes de este mercado (este *challenger*, delante de los *incumbents*, para usar la terminología de Fligstein, 2001b) impusiese sus propios patrones de funcionamiento – venidos de la solidaridad social, la marca de las organizaciones de crédito rotativo hasta entonces organizadas y mantenidas por grupo ligados a las CEB’s - a un campo enteramente dominado por los principios formales de la racionalidad económica.

Pero es importante mencionar que el **campo de los trabajos sociales** de las organizaciones de que originaban los actores que dieron inicio al Sistema CRESOL también estaba dominado por una completa aversión a las necesidades de la racionalidad económica. Tanto es así que las diversas iniciativas de crédito rotativo apoyado por ONG internacionales resultaban, sistemáticamente en morosidad generalizada y contenían el riesgo de que sus préstamos fuesen atribuidos en función de la proximidad política con las organizaciones que les concedían y no por criterios públicos y universales. La mayor innovación de las cooperativas consistió justamente en la unidad – siempre y necesariamente contradictoria – entre estos dos mundos, el de la solidaridad social y el de la racionalidad económica. Al hacerlo, el Sistema CRESOL introduce en el **campo de las organizaciones populares** concepciones de control sobre los recursos y visiones sobre el propio sentido estratégico de las organizaciones que acabarán por alterar la correlación de fuerzas entre ellas, provocando conflictos de posiciones y de intereses, como será observado un poco más adelante en el ítem 4.4.

Fue penosa la construcción de las habilidades sociales necesarias a mantener esta unidad contradictoria. La llegada de especialistas en administración bancaria para auxiliar en la organización del sistema fue una decepción completa que casi llevó al quiebre de las primeras cooperativas. Los dirigentes luego se percataron que necesitarían reclutar gerentes y directores entre agricultores y sus hijos y fueron bien sucedidos en esta dirección: para esto necesitaban formarlos e introducir, en un ambiente hasta entonces crítico a los rígidos criterios que pautaban los préstamos bancarios, principios de gestión que permitiesen la sobrevivencia y el desarrollo de las cooperativas. Al mismo tiempo, el sentido de su trabajo no podría estar en su simple reproducción organizacional: el crédito debería ser solidario, es decir, el sistema tenía por misión fundamental no sólo ofrecer acceso a servicios financieros a los que no conseguían – por precariedad de su situación patrimonial e incapacidad de ofrecer contrapartidas – obtenerlos por intermedio de los bancos. Más que esto: creado por sindicalistas y militantes originarios del trabajo de las CEB’s, el Sistema CRESOL hace parte del conjunto del movimiento social de fortalecimiento de la agricultura familiar y tiene la intención de favorecer

prácticas productivas respetuosas del medio ambiente y que permitan reducir la dependencia de los agricultores con relación a los insumos de origen industrial que utilizan. Pero es importante resaltar que su éxito en beneficiar poblaciones excluidas del sistema bancario fue mucho mayor que su capacidad real de transformar las prácticas productivas de los agricultores en dirección a una agricultura sostenible.

Hoy el Sistema CRESOL de crédito solidario está presente en más de 200 municipios del Sur de Brasil y cuenta con más de 40 mil asociados, siendo una referencia nacional de construcción sólida de cooperativa de crédito.

Uno de los principios básicos del Sistema es la explotación de la “economía de proximidad”: cada cooperativa no puede traspasar un cierto número de asociados para que se ejerza el control social sobre sus actividades y, por ahí, se reduzca la morosidad de los solicitantes de préstamos. Es importante señalar que más de la mitad de los participantes del sistema CRESOL estaba totalmente fuera del sistema bancario. Pasan no sólo a pedir financiamientos PRONAF, como también a operar otros servicios financieros, lo que es una de las bases de la sustentabilidad económica de las cooperativas.

Los atributos que tornan innovadora la actuación del CRESOL y que le confieren eficiencia en la coordinación de determinada transacción (en el caso específico, el acceso al sistema financiero y a los instrumentos de política pública) resultan de la combinación entre los elementos de la compleja trama social en el espacio en que actúa con una gestión racional y responsable de sus componentes financieros. Los instrumentos de gestión y control de los vínculos sociales construidos entre los agricultores en las comunidades en que viven se tornan factores no económicos de la sustentabilidad del CRESOL: fortalecen los vínculos de confianza y evitan la morosidad. Tal procedimiento se viabiliza por dentro de la estructura organizacional de relativa flexibilidad que regula la actuación de las cooperativas del Sistema CRESOL. La estructura flexible permite a las cooperativas, aunque articuladas a una cooperativa central, mantener su autonomía administrativa y financiera y moldearse, más fácilmente y de forma horizontal, a la realidad de las comunidades rurales en que actúan, desde que se mantengan los principales del funcionamiento del CRESOL.

Es importante mencionar, en esta exposición sumaria, tres elementos centrales que dan permanencia al carácter innovador de este emprendedorismo colectivo. En primer lugar el sistema se somete a procesos de evaluación que se originan de los dos componentes contradictorios en que se apoya. Por un lado, existe el control cotidiano del Banco Central. Y aquí es importante mencionar que el Sistema CRESOL conquistó una responsabilidad política que hace de él hoy un interlocutor importante en las negociaciones en torno del conjunto de la política gubernamental destinada al fortalecimiento de la agricultura familiar. Como será citado más adelante, es cierto que esta conquista trae problemas substanciales en la relación con el movimiento sindical.

Además – segundo elemento – el sistema se expone a la evaluación no sólo de sus bases, como también de los propios movimientos sociales en que se inserta. Es parte de este proceso, por ejemplo, la decisión de crear, en el interior de los municipios en que actúa, la figura del agente comunitario, responsable no sólo por la transmisión de operaciones financieras – reduciendo entonces su costo de transacción – sino también por actividades políticas de las cooperativas. Pero el sistema CRESOL se hizo presente

también en las reuniones sindicales en el plan local, en los Estados y en el plan nacional.

El tercer elemento central es que, por sus características empresariales, el Sistema CRESOL pone sus dirigentes y sus principales cuadros en permanente situación de aprendizaje y en contacto con actores sociales variados, condición para que puedan ofrecer nuevos productos financieros a sus asociados y, por ahí, mantener su propia viabilidad económica. Ni de lejos el sistema se conformó en ser apenas un eslabón de repaso de créditos gubernamentales. Al contrario, hay un esfuerzo permanente en ofrecer productos y conquistar nuevos públicos. Ejemplo de esto fue la participación victoriosa en un proceso concurrencial – contra la Caixa Econômica Federal – para uso de recursos gubernamentales en la construcción de residencias destinadas a poblaciones que estaban viviendo bajo la línea de la pobreza. El sistema CRESOL ganó la licitación – pues sus costos para llegar a estas poblaciones eran más bajos que los de las grandes instituciones estatales formales – e hizo de esta intermediación financiera la base para un trabajo de desarrollo junto a un público mucho más pobre que aquel con quien trabaja y que, como vimos, estaba excluido del sistema bancario¹⁷).

4.3. Innovaciones organizacionales en el mercado de la leche

La región formada por el Sudoeste de Paraná, Oeste de Santa Catarina y Alto Uruguay en Rio Grande do Sul es la segunda mayor productora de leche del País, siendo un producto especialmente importante en la reproducción de la agricultura familiar, presente en casi la totalidad de los establecimientos agrícolas. Tres sistemas de cooperativas de la agricultura familiar tienen participación expresiva en el mercado de la región, con una producción que corresponde, aproximadamente, al 11% del volumen total. Son las habilidades sociales (Fligstein, 2001 b) de las cooperativas que han podido suplantar los factores exógenos provocados por el proceso de internacionalización del mercado lechero. Aunque bajo presión de la apertura comercial, de los nuevos patrones tecnológicos, de las agresivas estrategias empresariales de fusión y adquisición, y de la nueva reglamentación de calidad, las cooperativas de la leche, formadas con el apoyo de sindicatos y otras organizaciones de agricultores familiares, revirtieron una especie de profecía siempre anunciada de que los pequeños establecimientos eran económicamente inviables y estaban condenados a desaparecer.

El sistema Coorlac, creado en 1994, surgió del proceso de privatización de la antigua Corlac (Compañía Riograndense de Lactinios y Correlatos), en un proceso de negociación conducido por los sindicatos de trabajadores ligados actualmente a la FETRAF. La Corlac venía ya hace algunos años en proceso de crisis y envejecimiento, con grandes deudas con productores, funcionarios y el fisco. La salida encontrada por el gobierno del Estado do Rio Grande do Sul era la privatización. Pero después de una larga negociación con productores y sindicatos, se decidió por un proceso de cooperativización. Actualmente el Sistema es formado por una central estadual, cuatro centrales regionales y 22 cooperativas singulares. En Santa Catarina, las cooperativas lecheras de la agricultura familiar comenzaron a ser formadas a partir del 2001 y hoy forman un sistema de siete cooperativas que integran la Asociación de las Cooperativas Productoras de Leche del Oeste Catarinense (Ascooper). Las cooperativas y la asociación regional tienen el apoyo de un conjunto de socios. La Apaco (Asociación de Pequeños Agricultores del Oeste Catarinense) asesora en la gestión de la cooperativa y

¹⁷ Ver más informaciones en el sitio Web del sistema CRESOL: <http://www.cresol.com.br/site>.

de los productores de leche, los sindicatos de la agricultura familiar integrantes de la FETRAF auxilian en el trabajo de la organización de los productores y las cooperativas de crédito del Sistema CRESOL ofrecen servicios financieros para los productores y cooperativas.

La organización de las cooperativas permite una relación de proximidad con los asociados que repercute en la gran participación en las cooperativas, que actúan básicamente en el proceso de organización de los productores. Su papel es negociar el volumen total de producción con las empresas que industrializan leche en la región, ya que las industrias no poseen una organización de base local para garantizar el abastecimiento del producto. En Paraná, el Sistema de Cooperativas Lecheras de la Agricultura Familiar (Sisclaf) está compuesto por 16 cooperativas singulares, las CLAF (Cooperativas Lecheras de la Agricultura Familiar) y por una cooperativa central. Una densa organización social, basada en pequeños grupos comunitarios da soporte a la gestión de la producción y recolección de leche.

La principal habilidad de las cooperativas reside en su capacidad de garantizar la estabilidad de la oferta de leche en un ambiente altamente competitivo, igualmente disponiendo de pocos recursos económicos. Las cooperativas lecheras consiguieron desarrollar y movilizar un eficiente **capital tecnológico** (Bourdieu, 1997/2005), originalmente desarrollado por las cooperativas de crédito de la región, y caracterizado por una serie de procedimientos y competencias únicas, un **conocimiento local** (Geertz, 1983) construido en una larga historia de relacionamiento entre las organizaciones y los agricultores familiares. Las cooperativas consiguen también transformar en capital económico un gran capital simbólico basado en la fuerte identidad de los agricultores familiares que estimula la confianza, la credibilidad y el reconocimiento de la organización junto a los agricultores familiares. Es esta capacidad de movilizar diferentes formas de capital, de combinar valores e intereses, como estrategia de alzar agricultores familiares pobres a posiciones de mayor destaque en el mercado de la leche, que caracteriza las habilidades sociales de las cooperativas. Estas habilidades se expresan de dos formas: en la construcción de vínculos de proximidad con los productores y, al mismo tiempo, en la capacidad de promover la cooperación con empresas de mediano porte de la región.

Las sociedades entre cooperativas y empresas complementan habilidades y capacidades, forman dos lados de una misma moneda: por un lado, la Ascooper y la Sisclaf dependen de las empresas para industrializar y vender la leche colectada: pero, por otro lado, las empresas dependen de las cooperativas para eliminar los altos costos de transacción en la organización de los productores, en el transporte y en el control de calidad.

Un importante motivo que garantiza la fidelidad de los productores a las cooperativas es la oferta de financiamiento, normalmente realizado en sociedad con las cooperativas de crédito, la capacitación, la asistencia técnica y el control de las comunidades sobre la colecta y el transporte de leche. Aún recibiendo precios menores que aquellos pagados por las grandes empresas, el acceso a estos servicios es determinante para la manutención de los vínculos entre los productores y las cooperativas. Las cooperativas de productores de leche tienen una fuerte relación con las cooperativas de crédito. Así como resalta Granovetter (2000), los estrechos vínculos entre agentes financieros, productores y comerciantes son determinantes en los procesos de innovación. La sociedad con las cooperativas de crédito del Sistema CRESOL fue fundamental para la

formación de las cooperativas de leche de la agricultura familiar. La CRESOL ofrece servicios financieros para la producción de leche, especialmente el financiamiento para la adquisición de los equipamientos y de los animales y el pago de los productores por la producción de leche comprada por las cooperativas. Por último, la existencia de liderazgos y de organizaciones comunitarias fueron los factores que posibilitaron el reemplazo de los tradicionales “freteros” – agentes que hacen la colecta de la leche en las comunidades a través de vínculos de proximidad y confianza – lo que significa un cambio importante en los derechos de propiedad que caracteriza el mercado regional de la leche como un todo.

Estos servicios son parcialmente financiados por recursos públicos, frutos de la negociación entre el Foro Sur de la Leche, el Sistema CRESOL de cooperativas de crédito e instancias federales de gobierno, especialmente el Ministerio de Desenvolvimento Agrario, el Banco de Brasil y el BNDES. Las negociaciones entre las cooperativas de leche y de crédito con el gobierno son articuladas de modo más o menos planificado con las luchas sindicales dirigidas por la FETRAF. La organización sindical ejerce un papel político amplio y relativamente difuso de promover mayor visibilidad de la agricultura familiar en la sociedad y ejercer presión política sobre el gobierno.

En fin, se puede decir que las cooperativas de leche de la agricultura familiar son organizaciones sectoriales que tienen fuerte repercusión sobre el territorio, ya que se destinan a coordinar un conjunto de actividades en que se involucran miles de actores económicos locales. A pesar del papel económico bien determinado, las cooperativas ejercen también importante influencia sobre otros campos de relaciones sociales de los territorios, demostrando que existe un fuerte entrelazamiento entre campos económicos, políticos, sociales y culturales.

4.4. Un importante foco de tensión en el interior de los movimientos sociales

El carácter innovador de las organizaciones económicas de la agricultura familiar ni de lejos encuentra eco en su estructura sindical. En un caso, se forman organizaciones obligadas, por fuerza de su propia naturaleza, a adoptar estructuras de autoevaluación permanente, con la participación social efectiva, modelos gerenciales actualizados y, sobre todo, transparencia tanto en las cuentas como en el propio planeamiento. En el otro caso, la estructura sindical tiene carácter fundamentalmente reivindicativo y no se concentra en la obtención de políticas públicas; ella puede sobrevivir aunque no tenga participación viva de sus adherentes, si bien que sus formas de gestión sean arcaicas y que la evaluación y el alcance de metas previamente establecidas no participen de sus pautas. Estas características que empujan a la organización sindical para una acción rutinera, burocrática son favorecidas por la existencia de contribuciones compulsorias por parte de los socios, y hasta – en el caso de los jubilados – por el acuerdo entre la CONTAG y el Instituto Nacional de Seguridad Social, que permite descontar de la planilla de pago de los jubilados la contribución sindical.

La FETRAF-Brasil se forma, en gran parte, para oponerse a quienes ve como forma burocratizante de acción del movimiento sindical. Esta opción siempre hizo parte de las organizaciones católicas de izquierda que estuvieron, desde el inicio de los años 1970, en el origen de las oposiciones sindicales y de la propia Central Única de los

Trabajadores. La denuncia de los vicios de una organización sindical montada con base en la *Carta de Lavoro* de Mussolini y la necesidad de participación real de las bases hacen partes de una historia de desconfianza, por parte de los que se formaron en las Comunidades Eclesiásticas de Base, de las formalidades inherentes a la actual estructura sindical.

Cuando preguntados sobre las razones que conducían a la FETRAF a separarse de la CONTAG, los participantes del congreso de noviembre (tabla 7) se dividieron mayoritariamente entre dos tipos de respuestas. Poco más de un tercio de ellos realza el hecho de que la CONTAG no sea una organización exclusiva de agricultores familiares, ya que sus sindicatos reúnen también a los asalariados. Pero casi la mitad de las respuestas (45,5) insisten en las diferencias políticas e ideológicas entre las dos organizaciones. Claro, ambas pertenecen a la CUT y ambas apoyaron a Lula en las últimas elecciones. Por lo tanto, estas diferencias políticas e ideológicas reflejan, muy probablemente, esta ambición, por parte de los miembros de la FETRAF-Brasil, de una actuación sindical innovadora, pero próxima a las bases y más ligadas a la vida cotidiana de los agricultores.

TABLA 7 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGUN RESPUESTAS SOBRE LA RAZÓN DE LA FETRAF PARA SEPARARSE DE LA CONTAG – 2005

Razones de la separación FETRAF y CONTAG	N. entrevistados	(%)
La CONTAG es muy burocrática	6	3,6
Las reivindicaciones de los agricultores familiares son diferentes de las de los otros trabajadores rurales que están en la CONTAG	60	35,9
Existen diferencias políticas e ideológicas esenciales entre la FETRAF y la CONTAG	76	45,5
La FETRAF no debería organizarse separadamente de la CONTAG	3	1,8
La CONTAG no quiso reconocer las federaciones y sindicatos de la agricultura familiar	7	4,2
No sé	15	9,0
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

Es parte de esta ambición evitar que los dirigentes se distancien de las bases, que se consolide en el movimiento aquellos que el célebre sociólogo norteamericano Robert Michels, analizando los partidos políticos, ya en 1911, llamó “ley de hierro de las oligarquías”, según el cual las organizaciones tendían a distanciarse de sus bases y funcionar según intereses propios y autónomos. Es interesante observar, en este sentido, que la mayor parte de los dirigentes (76% de ellos) concilia su actividad sindical con la continuidad de la vida en la unidad productiva, lo que es indicado ya que viven “en el interior” y no en la sede del municipio (tabla 8).

TABLA 8 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE EL LOCAL DE MORADA EN EL MUNICIPIO – 2005

Local de morada en el municipio	N. entrevistados	(%)
En la sede	40	24,0
En el interior	127	76,0
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

Todavía es temprano para saber si la recién creada FETRAF-Brasil conseguirá, de hecho, modificar el estilo y el contenido de la actuación sindical. Esta actuación – tan importante en la conquista de políticas públicas que corresponden a un vuelco en la historia de la relación entre Estado y agricultores, en Brasil – hoy se concentra fundamentalmente en la organización de la presión necesaria a que estas políticas sean preservadas y ampliadas, que pasa por lo que ya se transformó en una especie de ritual de las luchas sociales en el campo, que es el **Grito de la Tierra**, organizado todos los meses de mayo y que trae la pauta que los movimientos llevan al Gobierno. Las organizaciones sindicales no se preparan para participar activamente de la formulación y ejecución de proyectos de desenvolvimiento. Ellas son, antes de todo, cajas de resonancia de una negociación nacional entre el Gobierno y las direcciones sindicales y cuyos resultados son, básicamente, la ampliación de los montantes de créditos subvencionados, destinados a los agricultores en el ámbito del PRONAF. En realidad no hay duda que estos créditos traerán contribuciones decisivas para los agricultores y que abrirán camino inclusive a la actuación de las organizaciones económicas de la agricultura familiar. Pero la actividad sindical corre el gran riesgo de coagularse en modalidades consagradas de acción, convirtiéndose en una especie de correa de transmisión de los grandes – y ciertamente importantes – procesos nacionales de negociación en torno de los recursos a ser dirigidos a la agricultura familiar.

La renovación sindical a que se propuso la FETRAF-Brasil depende de su capacidad de construir procedimientos que tornen su existencia significativa para la vida de los agricultores de las localidades donde actúa. Hoy, la organización se vuelve, antes de todos, para la obtención de políticas públicas capaces de fortalecer la agricultura familiar. Concentrarse exclusivamente en esta dimensión acarrea el fuerte riesgo de que se constituya una organización de naturaleza corporativista y no en una estructura destinada a mejorar las condiciones de vida allí donde están los agricultores.

El dilema de la innovación involucra el conflicto entre dos actores colectivos importantes: un movimiento sindical que tiende a reivindicar beneficios gubernamentales que permitan a los agricultores mejorar sus condiciones de vida a partir de lo que ya hacen, y un conjunto de organizaciones económicas que, al contrario, introducen nuevas modalidades de acción, estimulan la formación de nuevos mercados y nuevas prácticas productivas.

Es bien verdad que hay una fuerte relación entre las cooperativas y los sindicatos de la agricultura familiar. La mayoría de los dirigentes de las cooperativas pasó por la dirección de los sindicatos o aún ejerce cargos en las dos organizaciones. Al mismo tiempo (tabla 9), 86% de los entrevistados en el Congreso dicen haber ayudado a construir una cooperativa de crédito y 71% participaron en la construcción de una cooperativa de leche.

TABLA 9 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE EL APOYO DEL SINDICATO PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA COOPERATIVA DE CRÉDITO EN EL MUNICIPIO O REGIÓN – 2005

Apoyo del sindicato en la constitución de una cooperativa de crédito	N. entrevistados	(%)
Sí	143	85,6
No	24	14,4
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

TABLA 10 NÚMERO DE DELEGADOS DE LA REGIÓN SUR ENTREVISTADOS EN EL CONGRESO DE FUNDACIÓN DE LA FETRAF-BRASIL, SEGÚN RESPUESTAS SOBRE EL APOYO DEL SINDICATO PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA COOPERATIVA DE LECHE – 2005

Apoyo del sindicato en la constitución de la cooperativa de leche	N. entrevistados	(%)
Si	118	70,7
No	48	28,7
No sé	1	0,6
Total	167	100,0

Fuente: trabajo de campo, nov. 2005.

Sin embargo, existe una clara **disputa de concepciones de control** (Fligstein, 2001b) entre cooperativas y sindicatos de la agricultura familiar ⁽¹⁸⁾. Son tres los puntos centrales de discordancia entre sindicatos y cooperativas.

El primero se refiere al poder de decisión y autonomía de las cooperativas. En muchos municipios, las cooperativas tienen grandes dificultades de relación con los sindicatos. Según uno de los dirigentes de la FETRAF: *“La cooperativa es un instrumento, el centro es el sindicato, quien representa las cooperativas en sus negociaciones son los sindicatos, y las cooperativas funcionan como un departamento de los sindicatos. En el estatuto de la cooperativa, los socios tienen que ser asociados del sindicato”*. Las cooperativas, por otro lado, buscan construir su autonomía y una racionalidad basada en la viabilidad económica y en la relación con los mercados, mientras los sindicatos se orientan y intentan encuadrar las cooperativas según sus objetivos políticos. Inclusive reivindican mayor contribución financiera de las cooperativas para las luchas y movilizaciones organizadas por los sindicatos. Las cooperativas no niegan la importancia que las luchas sindicales tienen para su propia viabilidad económica, pero defienden que su contribución debe ser orientada por resultados concretos. En la Cooperal fue creado un fondo de luchas con restos de la cooperativa para apoyar los movimientos, principalmente la FETRAF. Para tener acceso al fondo, los sindicatos tienen que presentar proyectos y prestar cuentas de los resultados. El segundo punto se

¹⁸ A pesar de haber sido aplicada específicamente al estudio de los mercados esta noción puede ser usada en otros campos donde existe disputa por el uso de los recursos socialmente disponibles. “Una concepción de control es una forma de ‘conocimiento local’”, comenta Fligstein (2001a:35), aludiendo al conocido texto de Geertz, 1983. Él prosigue: “Concepciones de control son productos históricos y culturales. Ellos son históricamente específicos a determinados sectores en una sociedad. Son culturales, en el sentido de que forman un conjunto de comprensiones y prácticas sobre como las cosas funcionan en una determinada configuración de mercado”.

refiere a la visión sobre los mercados. En este caso, algunos sindicatos y algunas ONG también ocupan importante lugar en los conflictos entre las organizaciones. Según uno de los técnicos de la Sisclaf, a pesar del origen de las cooperativas haber sido producto del trabajo de organización promovido por las ONG, una visión ideológicamente crítica sobre los mercados aún prevalece. El tercer punto de discordancia se refiere a la estrategia organizacional de las cooperativas. Esta diferencia de visión se ha mostrado evidente en el proceso de reestructuración de la Coorlac, que viene implementando un proceso de centralización de la comercialización para aumentar las escalas de la industria y de su potencial de competitividad en el mercado. Los sindicatos y ONG defienden, sin embargo, un modelo basado en industrias locales de pequeño porte.

Los sindicatos de trabajadores rurales y la ONG son portadores de una fuerte identidad de la agricultura familiar, de una cultura política crítica y combativa, con visiones de mundo eminentemente críticas a las reglas de los mercados. Ya las nuevas concepciones de control formadas por las cooperativas de leche fueron consecuencia de cambios culturales, sobre todo de un proceso de racionalización económica que es constantemente cuestionado por las organizaciones sindicales. La formación de este campo estructurado por las organizaciones de la agricultura familiar puede ser caracterizada así por un sistema de oposiciones fundamentales: la combinación conflictiva de racionalidad económica y cultura política. Proceso similar descrito en el trabajo sobre las cooperativas de crédito en el agreste de Bahía, en las cuales la adhesión a la racionalidad económica no llevó necesariamente al abandono de los valores en torno de los cuales la comunidad construyó históricamente su cohesión (Magalhães, 2005:136). Al contrario, la eficiencia económica y el resultado social de la acción de organizaciones económicas y movimientos sociales se explican, justamente, por la asociación existente entre la racionalidad económica y la cultura política de los movimientos.

5. El dilema de la gobernanza

Los trabajos recientes de Charles Sabel (¹⁹) muestran el esfuerzo permanente de las empresas contemporáneas para hacer de su funcionamiento en red un elemento de aprendizaje. En este sentido – más que “aprender haciendo” (*learning by doing*) – hoy es fundamental el aprendizaje por interacción – “learning by interacting”. Gran parte de la literatura sobre sistemas productivos localizados o *clusters* insiste en esta característica contemporánea de las empresas que es el conocimiento tácito que emerge de su interacción localizada. La recuperación, por autores italianos y franceses, de las nociones a partir de las cuales Alfred Marshall estudió los distritos industriales y, sobre todo, el reconocimiento de la existencia de elementos subjetivos ligados a una atmósfera de cooperación entre actores económicos, es una de las características más importantes de los análisis actuales sobre los perfiles que vienen adoptando la localización de las empresas (Pyke et al., 1990, Mailliot, 1996). Sabel (1996) insiste, justamente, que esta no puede ser solamente una característica de las empresas privadas: las agencias públicas – y lo mismo puede ser dicho de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales – no quedarán fuera de este movimiento que altera considerablemente el propio perfil de las principales organizaciones del mundo contemporáneo y que se apoya en el aprendizaje por la interacción.

¹⁹ Su página Web es un ejemplo práctico de lo que él preconiza para las empresas y las organizaciones asociativas o administrativas: toda su producción reciente está disponible allí: <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>. Ver Sabel 2005.

El ítem anterior demostró que los movimientos sociales destinados al fortalecimiento de la agricultura familiar construyeron – y en escala que ultrapasa la dimensión piloto o experimental – organizaciones económicas que desprenden energía innovadora cuya repercusión sobre la vida de los territorios donde actúan es notable. Este emprendedorismo colectivo - una verdadera “economía del aprendizaje” - se apoya, sin duda, en la acción de los sindicatos, que contribuyen de manera importante a la formación de las cooperativas, como se observa en las tablas 9 y 10, comentadas anteriormente. Sin embargo, las formas de organización sindical y los intereses que de ella emergen no son estímulos a la innovación, ni a la ampliación del círculo de relaciones sociales de que depende la reproducción de los agricultores. Se puede decir que hay un dilema – y no un diseño ya claramente constituido – exactamente por la multiplicidad de organizaciones y por el esfuerzo autoreflexivo que el propio movimiento sindical viene conduciendo recientemente⁽²⁰⁾. En este sentido, adquiere extrema importancia el formato de las políticas públicas destinadas a estimular los procesos localizados de desarrollo. Estas políticas pueden tanto fomentar la adopción de prácticas creativas, innovadoras, llevando entonces al enriquecimiento de las formas de aprendizaje característicos de la interacción social localizada, como, al contrario, estimular un vínculo entre Estado y movimientos sociales de carácter corporativista destinado a reproducir el poder y las bases políticas de las agencias estatales ⁽²¹⁾ y la fuerza de los sindicatos a través de su capacidad de alcanzar recursos públicos.

5.1. Representatividad e innovación

La organización de consejos locales encargados de discutir la aplicación recursos públicos de captar recursos privados y llevar adelante proyectos que configuren un plan de desarrollo de una región se apoya en una premisa fundamental: la organización de los actores sociales – y especialmente de los que viven en situación de pobreza – es uno de los medios decisivos para que adquieran el poder de intervención necesario al cambio de calidad de su inserción social. Ahí reside el desafío institucional más importante de cualquier política de desarrollo territorial y de las formas de gobernanza que la acompañan: ella supone que la organización de los que se encuentran en situación de pobreza o – de manera más general – de los que tienen menores chances de aprovechar oportunidades económicas es un camino para que puedan obtener la **cooperación** (Fligstein 2001a) necesaria a que participen de procesos sociales y económicos cuyas oportunidades de aprovechamiento se encontraban hasta entonces excluidos. De ahí surge la creación – probablemente en todo el mundo – en el ámbito de las políticas de desarrollo rural, de estructuras locales organizadas bajo la forma de consejos, grupo u otras modalidades de intervención participativa en que justamente los segmentos menos favorecidos de la población deberían estar presentes.

El objetivo fundamental de estas estructuras es que permitan la expresión de energías productivas y de proyectos que no serían elaborados y ejecutados en la ausencia de estas organizaciones. Ahí reside entonces el sentido económico mayor de las estructuras conciliares que, habitualmente, acompañan el abordaje territorial del desarrollo rural: son formas de fiscalizar o reivindicar la acción del poder público, pero, principalmente,

²⁰ Los autores de este texto han tenido el privilegio de participar de este esfuerzo junto a la CONTAG y a la FETRAF y no podrían dejar de expresar a las dos organizaciones su agradecimiento y admiración por la apertura con que enfrentan las discusiones de temas difíciles que vienen abordando.

²¹ Baccaro y Papadakis (2004), en su interesantísimo estudio sobre los consejos en Sudáfrica, encontraron clara evidencia de **captura**, no del espacio público por parte de los poderosos y bien dotados de recursos, pero de las organizaciones de la sociedad civil por el Estado.

de crear bases para la innovación que se encuentra en la raíz del propio proceso de desarrollo.

En regiones pobres, **hay un conflicto, más o menos agudo, dependiendo de situaciones locales, entre participación social y las innovaciones socioculturales, productivas y políticas necesarias al proceso de desarrollo.** Es evidente que sin participación social el proceso de innovación tiende a tomar un rumbo altamente concentrador y predatorio que lo aparta de la propia esencia del desarrollo. Pero no hay evidencias de que la participación social tenga, por sí sólo, la habilidad de estimular prácticas innovadoras y que amplíen las oportunidades de generación de renta y mejoren la calidad de inserción de los más pobres. Al contrario, es con gran frecuencia que los procesos participativos acaban sirviendo para consolidar y legitimar no solamente poderes dominantes, pero sobre todo, que inhiben formas innovadoras de uso de los recursos. Observemos el tema más de cerca.

5.2. Límites de las políticas brasileñas de desarrollo territorial

La creación, por el Gobierno Lula, de Secretaria de Desenvolvimento Territorial en el interior del Ministerio de Desenvolvimento Agrícola tuvo la ambición de superar uno de los más graves problemas de las políticas de desarrollo rural, tal como fueron concebidas y planteadas durante la segunda década de los años 1990 en Brasil: el municipalismo y, en muchos casos, el “alcaldismo” (Abramovay, 2003). Recursos pasaran a ser transferidos a grupos de municipios caracterizados como **territorios**, el que, en principio debe tener mejor alcance, los efectos y el control social de las transferencias, hasta entonces excesivamente pulverizadas por el horizonte demasiado estrecho de su atribución. Por eso, donde la organización social es frágil, el poder de las alcaldías y las disputas entre municipios continúan intactos. La participación de las organizaciones sociales en los consejos no es suficiente para alterar la tradicional relación de fuerzas entre la sociedad civil y el poder público local. Muchos sindicatos o asociaciones continúan dependiendo de los alcaldes, sea para el transporte hasta las reuniones de los consejos, sea para obtener el aval de las municipalidades para los proyectos de financiamiento.

Todavía no existe una evaluación de los resultados de esta política, que, en realidad, se encuentra en implementación. Pero a pesar del avance del salto del municipio para el “territorio” puede cuestionarse si su formato organizacional estimula la innovación necesaria para cualquier proceso de desarrollo. Las proposiciones a continuación se apoyan en algunos elementos importantes de la organización de este tipo de políticas en Estados Unidos y Europa. No se presentan detalles sobre estas políticas, solamente algunos elementos básicos de su formato organizacional. Tres dimensiones básicas de las políticas de desarrollo territorial son rápidamente discutidas.

5.2.1. La formación de los territorios

En la experiencia europea quien define los territorios del programa LEADER son los propios **grupos de acción local**, no el gobierno (Sumpsi, 2005). Esta definición se apoya, en realidad, en una red política compuesta por diversas agencias gubernamentales, por el sector privado, por ONG y fuerzas sociales ligadas al arte, a la cultura y los elegidos locales. Estos grupos de acción local expresan, de cierta manera, la esencia de la noción de gobernanza, formas no jerárquicas de gobierno, donde actores

no estatales, privados y asociativos participan de la formación de las políticas públicas (Mainz, 2001).

En la experiencia norteamericana del Empowerment Communities/Empowerment Zones, a pesar de existir parámetros objetivos (básicamente pobreza) para establecer las áreas potencialmente beneficiarias y que la organización por condado (*county*), la elección de los dirigentes locales es realizada por sufragio universal, con reglas formales claramente establecidas (<http://www.ezec.gov/>).

La amplia participación refleja, evidentemente, la propia organización de la sociedad civil en estas regiones. Lo importante es que en los dos casos, la organización refleja la dinámica social de los actores y no la elección que el Gobierno hace de determinados interlocutores locales a ser privilegiados por sus acciones.

La formación de territorios a partir de una iniciativa centralizada, como es el caso en Brasil, envuelve el riesgo de que los actores más importantes de su dinámica económica, social, política y cultural estén ausentes de sus organizaciones animadoras. Este riesgo aumenta cuando la política de desarrollo territorial viene de un ministerio específico y no corresponde, de hecho, a una decisión incorporada por una variedad de agencias gubernamentales. La existencia simultánea y, en muchos casos, bastante desarticulada de consejos formados por diferentes ministerios es un ejemplo de gran dispersión en la gestión de las políticas de desarrollo territorial. Peor: al elegir determinadas organizaciones como socios privilegiados de sus acciones locales, se amplía el riesgo de una acción clientelista y patrimonialista en que el gobierno y organizaciones se están fortaleciendo mutuamente, no a partir de lo que harán en el plano local y sí con base en compromisos políticos más amplios. En este caso, los Consejos locales tenderán a obtener mucho más fuerza de representación de naturaleza sindical – y en gran parte corporativa – que elementos dinámicos de elaboración de proyectos innovadores. El desafío clave que se va a presentar a los Consejos, el esfuerzo en que sus miembros van a dedicar sus mejores energías, **no estará en la calidad y en la innovación de los proyectos** a ser elaborados, pero sí en la propia obtención de los recursos públicos a ser obtenidos por los Consejos. Los elementos básicos de la economía del aprendizaje por interacción, destacados en los importantes trabajos de Charles Saibel se encuentran ahí totalmente ausentes.

5.2.2. La composición social y política de las organizaciones territoriales

Las organizaciones locales formadas por la Secretaria de Desarrollo Territorial en los últimos dos años no parecen tener una composición social variada que estimule la vinculación de sus proyectos con las dinámicas más promisorias de las regiones en que actúan. La política está atravesada por una suerte de contradicción en los siguientes términos: a pesar de ser nominalmente territorial, su foco es enteramente sectorial. Las regiones son escogidas tomando en cuenta el peso de la agricultura familiar y de los asentamientos. Más que esto: la política escoge un “público prioritario” para su actuación: agricultores, familiares, asentados, poblaciones ribeirinhas (de Amazonía), recolectores de productos naturales e indígenas. Este formato presenta dos riesgos importantes. El primero es la transformación de las estructuras conciliares en una especie de correa de transmisión en que los representantes locales se legitiman por su

capacidad de obtener recursos, y el Estado adquiere una base social de apoyo para su propia política. El segundo es que las fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales más importantes de los territorios no estén presentes en estos consejos. Este tipo de composición desestimula la presencia en los consejos de aquellos que responden por las inversiones productivas realizadas en la región. La ausencia de los empresarios en los consejos aparta a estas organizaciones de su misión básica, refuerza su naturaleza reivindicativa e inhibe su capacidad de formulación de proyectos innovadores.

En el caso norteamericano, la capacidad de ampliar los recursos obtenidos inicialmente del Estado es uno de los parámetros de juicio para la continuidad de los proyectos presentados. Se espera que las organizaciones locales obtengan de fundaciones y de empresas privadas, el apoyo necesario para multiplicar aquello que empezó con recursos estatales. En el caso europeo, la presencia del sector privado es igualmente importante. En la evaluación realizada por José María Sumpsi (2005) de la experiencia de LEADER, queda claro que los resultados son mucho menos interesantes donde los empresarios locales no participaron de las iniciativas.

Es cierto que se puede argumentar que en las regiones más pobres los empresarios locales están comprometidos con las peores formas de explotación del trabajo y, por lo tanto, no pueden ser los protagonistas del proceso de desarrollo. Aunque, con mucha frecuencia esto sea verdad, no es posible imaginar que la junta de organizaciones no gubernamentales, técnicos del gobierno, militantes políticos y sindicales sean suficientes para producir, en el plano local, una dinámica propicia a la generación virtuosa de ocupación y renta. Además, no se puede ignorar la importancia que van asumiendo en Brasil los temas ligados a la responsabilidad social y ambiental de las empresas y, consiguientemente, el potencial que esto abre para la formulación de proyectos dirigidos a la generación de renta en regiones pobres.

5.2.3. Formulación y evaluación de proyectos

Tanto en el programa LEADER como en el Empowerment Communities/Empowerment Zones (EC/EZ) norteamericano, los proyectos sometidos a las agencias públicas son **aprobados de manera competitiva y en función de su calidad** (Beduschi y Abramovay, 2004). En el caso de EC/EZ, dirigidos a áreas y poblaciones muy pobres (incluso indígenas) son atribuidos recursos a **universidades locales** que capacitan a los actores en la formulación de proyectos. Cada proyecto es sometido a un grupo interministerial de especialistas a partir de criterios que envuelven una clara definición de los objetivos que deberán ser alcanzados con los recursos transferidos al consejo. Las actividades de los consejos están siempre ligadas a ONG y fundaciones privadas. Los planos presentados son de largo plazo y deben mostrar evidencias de que van a tornarse autosuficientes después de cierto periodo de actuación. Los proyectos son publicados en Internet, así como sus resultados. Uno de los parámetros fundamentales de esta evaluación está en la capacidad de obtener recursos privados que van a complementar los fondos públicos transferidos a las comunidades. Para que un proyecto sea aprobado, es fundamental que el horizonte estratégico de aplicación de los recursos esté claramente definido, el que envuelve un plan destinado al propio fortalecimiento del emprendedorismo.

Lo más importante es que estas reglas estimulan el aprendizaje organizacional en la animación del proceso de desarrollo. El carácter competitivo de la aprobación de las propuestas es un estímulo a la calidad que pasa por la comparación entre los propios actores de los territorios y de la calidad de lo que pudieron elaborar. En la base de este tipo de organización está la idea de que la innovación depende del fortalecimiento del emprendedorismo, es decir, de la capacidad de la formulación de nuevas ideas para el uso de los recursos locales. Y el emprendedorismo no se limita a las actividades empresariales privadas. Ellas envuelven también actividades asociativas y políticas. Los ejemplos de la producción de sisal en Valente, de las cooperativas lecheras pertenecientes a organizaciones de agricultores familiares en el Sur de Brasil y del cooperativismo de crédito solidario que se expande por todo el País, muestran que el emprendedorismo asociativo, puede ser una fuerza decisiva en la mudanza localizada de la manera como los que estaban en situaciones de pobreza redefinen su inserción social y por ahí, su relación con los mercados. Y en el plano político, las innumerables iniciativas de transparencia en las cuentas públicas y de formas participativas de toma de decisiones, también son fundamentales.

En suma, el dilema de la gobernanza envuelve opciones difíciles para las organizaciones sindicales y las agencias públicas, las que vinculan parte importante de su actuación. Parte significativa de la actuación sindical se destina a la obtención de recursos gubernamentales para sus asociados – y también para la reproducción de sus propias estructuras – el que, por un lado, corresponde a una de las funciones básicas de una organización representativa, por otro aumenta el riesgo de que su prestigio político esté mucho más en su capacidad de negociación con el poder federal de lo que con los actores locales. Esta lógica impide que las organizaciones sindicales – que, sin embargo, contribuyen de manera importante en la construcción de las cooperativas lecheras y de crédito, como visto- se doten de habilidad social necesaria para que tengan un papel importante en la conducción del proceso de desarrollo territorial. Del lado del gobierno, se torna crucial responder a las demandas de una clientela específica, sectorial y organizar un conjunto de estructuras locales que, en realidad, legitiman y reproducen el propio poder gubernamental. La capacidad crítica, de aprendizaje, la evaluación de las políticas la innovación, el emprendedorismo, la calidad de los proyectos y la ligación entre los actores cruciales del desarrollo rural quedarán comprometidos por una estructura de incentivos que valoriza el sector, mucho más que el territorio.

6. Conclusión

No existe cualquier fatalidad en la manera cómo serán resueltos los tres dilemas que tienen al frente los movimientos sociales dirigidos al fortalecimiento de la agricultura familiar. CONTAG, MST y FETRAF son mucho más que fuerzas sectoriales. Son elementos vivos en torno de los cuales se decide un tema que va mucho más allá de sus protagonistas inmediatos y que envuelve una decisión crucial de civilización: ¿cuál es el futuro de las regiones rurales en el Brasil contemporáneo?

Estas organizaciones repudian la idea de que el medio rural es nada más que el espacio físico donde se desarrolla la producción agropecuaria y cuyo tejido social se limita a la necesidad de mano de obra (cada vez menor) para esta actividad económica. Y en este sentido es que la lucha por el fortalecimiento de la agricultura familiar tiene, por si sola, una dimensión territorial extraordinaria, pues pretende que el medio rural sea un conjunto al que Edgard Pisan (1994) llamó “bacías de vida” (*bassins de vie*), espacio de

convivencia, de construcción, recuperación de la cultura y del lugar en que oportunidades de generación de renta y de interacción social inéditas se experimenten. Estas posibilidades serán tanto mayores, cuanto más diversificado sea el tejido social, económico y cultural de las regiones rurales: la mayoría de los hijos de los agricultores va poder o querer seguir la profesión de los padres ⁽²²⁾. Esto no significa, por demás, que deban, necesariamente, abandonar las regiones donde crecieron y crearon lazos de proximidad tan importantes para la construcción de su vida adulta. Todo va a depender justamente de la diversidad de oportunidades de las regiones rurales.

Es allí, exactamente que los movimientos sociales dirigidos al fortalecimiento de la agricultura familiar encontrarán su mayor debilidad y sus mayores riesgos. Si la agricultura familiar es un valor, la agricultura, por sí sola, no es nada más que un sector económico. Por un lado, los movimientos sociales influyen sobre el desarrollo territorial por su propia existencia: ellos son fuerzas que actúan en el sentido de la democratización de las oportunidades de generación de renta y su extraordinaria capacidad de construir organizaciones económicas muestra una fuerza colectiva emprendedora sorprendente, sobre todo cuando se analizan los recursos materiales y culturales de que partieron las dos más importantes iniciativas aquí rápidamente presentadas, el CRESOL y las cooperativas lecheras. Por otro lado, entretanto, su comportamiento estrictamente sectorial no permite que construyan las habilidades sociales y que intervengan activamente en la planificación, en la ejecución y en la propia distribución de recursos del proceso más general de diversificación que caracteriza a la región. Más aún, la actuación sectorial inhibe su contribución más general a la democratización de las oportunidades. Los movimientos no discuten, por ejemplo, la educación en las regiones rurales y la formación de un ambiente que, en ellas, permita la valorización del conocimiento y la educación específica para los agricultores. De la misma forma, las organizaciones – sobre todo las sindicales – están ausentes de las instancias colegiadas que buscan formular proyectos estratégicos para el desarrollo de la región.

Las políticas gubernamentales, a su vez acentúan características que instan a los movimientos sociales al fortalecimiento de la agricultura familiar en dirección a comportamientos de naturaleza corporativos. Presentan como territoriales articulaciones que son en verdad sectoriales y sobre las cuales pesa el riesgo de que sirvan como forma de reproducción del poder tanto de las propias agencias públicas como de las organizaciones representativas convocadas para participar en instancias colegiadas de decisión.

La retórica en torno de un “modelo alternativo de desarrollo rural” – común a las dos organizaciones más importantes de lucha por el fortalecimiento de la agricultura familiar – no tiene como contrapartida práctica la construcción real de nuevos modos de vida o de producción en la áreas de actuación sindical. Sirve como un referencial ideológico cada vez más distante de una acción sindical, cuyos efectos corren el riesgo de limitarse a la obtención de recursos crediticios para los agricultores. La pérdida del monopolio de representación sindical y el probable fin de las formas estatales de financiamiento del movimiento podrán tener dos consecuencias diametralmente opuestas. Existen señales de que la vida financiera del movimiento pasa por formas de

²² En Santa Catarina, un trabajo de campo mostró que el 70% de los jóvenes, más solamente el 40% de los hijos de agricultores que vivían en la propiedad paterna decía querer seguir esta profesión en el futuro (Silvestro *et al.* 2001).

obtención de recursos estatales, el que tiende a reforzar las prácticas en que el movimiento existe para presionar al Estado en la obtención de ciertas conquistas y las agencias públicas ligadas al tema se legitiman por la capacidad de cooptar parcelas del propio movimiento y satisfacer las necesidades de sus bases con anuncios de gran impacto publicitario. El otro camino es la construcción de un sindicalismo que – además de luchar por el desarrollo y el mejoramiento de las grandes políticas públicas nacionales de fortalecimiento de la agricultura familiar – sea una fuerza significativa en la construcción de las instituciones locales del desarrollo, volviéndose al mejoramiento de la educación, la salud, para discutir las estrategias locales y el uso de los recursos naturales de la región como un todo.

Tan importante como la cohesión de los movimientos en alrededor de valores y utopías entorno del sentido de la vida social, de la producción material y de la relación con la naturaleza, son las modalidades prácticas como se organizan y los incentivos a partir de los cuales se movilizan los actores en los cuales se apoyan. Movimientos sociales con ideario altamente transformador y formas de organización contrarias a prácticas autoreflexivas características del aprendizaje por interacción tienen una fantástica oportunidad de guiar por rumbos corporativistas que la retórica revolucionaria mal sabrá disfrazar. Al contrario, de aquellos que pudieren adoptar formas de organización actualizadas, que estimulen el espíritu crítico de evaluación de las propias políticas que benefician a sus bases y, sobre todo, que sepan transformar las causas que defienden en un conjunto de servicios prestados a sus asociados podrán contribuir de forma muy constructiva a los procesos localizados de desarrollo.

Existen fuertes razones para que la tradición de los movimientos sociales ligados a las luchas de los **trabajadores** tenga un bias francamente antipatronal y encare, por lo tanto, con desconfianza la participación en instancias colegiadas en que el conjunto de las fuerzas empresariales discute el destino de los recursos – inclusive ambientales – de que depende una región. Pero imaginar que el proceso de desarrollo podrá ser estimulado en la ignorancia de lo que hacen los empresarios, por articulaciones exclusivas en la economía solidaria, es exactamente entregar el campo económico al interés cuya dominación exclusiva puede ser contrabalanceada por la formación de poderes que los enfrenten, como bien muestran las experiencias de cooperativismo de crédito y de leche. La idea de que estas intervenciones son irrelevantes y que las energías sociales básicamente deben concentrarse en la construcción de un “nuevo mundo” es derrotista y apartan a los movimientos sociales de su posibilidad real de ser uno de los actores cruciales del proceso territorial de desarrollo. Felizmente, existen experiencias con consistencia suficiente para demostrar que las finalidades del desarrollo – que solo pueden ser de naturaleza ética, como bien recuerda Ignacy Sachs (2005) – tienen en los movimientos sociales actores decisivos de su construcción.

Referencias bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo (1981) – “Transformações na vida camponesa: O Sudoeste Paranaense” – Disertación de magíster – Departamento de Política de la FFLCH/USP - in http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros_trabalhos/1981/Mestrado_Abramovay.doc

ABRAMOVAY, Ricardo (2003) – “Conselhos além dos limites” *in O Futuro das Regiões Rurais* – Ed. UFRGS, Porto Alegre.

ABRAMOVAY, Ricardo (2005) “Representatividade e inovação”. *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 25/08/05, http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros_trabalhos/2005/CONDRAF_25_08_05.doc - Extraído de Internet en 10 de diciembre del 2005.

ANJOS, Flávio Sacco (1995) – *Agricultura familiar em transformação: os colonos operários de Massaranduba (SC)* – Pelotas, UFPEL.

BAGNASCO, Arnaldo y Carlo TRIGILIA, (1988/1993) - *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan.

BEDUSCHI, Luiz Carlos y Ricardo ABRAMOVAY (2004) – “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais” – *Nova Economia*, Vol. 14, nº 35-70.

BOSERUP, Ester (1970) – *Évolution Agraire et Pression Démographique* – Flammarion, Paris.

BOURDIEU, Pierre (2005) - “As estruturas sociais da economia” *in Política e sociedade – revista de sociología política* – nº 6. Cidade Futura/UFSC: Florianópolis

COCCO, Giuseppe; URANI, André e GALVÃO, Alexandre Patez (1999) – *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos - o caso da Terceira Itália* - DP&A Editora - Rio de Janeiro.

COELHO, Vera S. (2004) – “Brazilian Health Councils: Including the Excluded?” - CEBRAP, mimeo.

DE SOTO, Hernando (2004) - *Road to Capitalism and the Spontaneous Generation of Law* - Institute of Economic Affairs – Londres.

FAVARETO, Arilson (2004) – “Agricultores, trabalhadores – os trinta anos do novo sindicalismo rural e a representação política da agricultura familiar no Brasil” - XXVIII Encuentro Nacional de la ANPOCS: Caxambu.

FLIGSTEIN, Neil (2001a) – “Social skill and the theory of fields” disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet el 6/05/05 – publicado en *Sociological Theory* 19(2), 2001, Págs. 105-125.

FLIGSTEIN, Neil (2001b) – *The Architecture of Markets – An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies* – Princeton University Press.

FRIEDBERG, Erhard (1992) – “Les quatre dimensions de l'action organisée” – *Revue Française de Sociologie* – octobre/diciembre, vol. XXXIII, nº4:531-557.

FUKUYAMA, Francis (1995) – *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* – News York, Free Press.

FUNG, Archon e OLIN WRIGHT, Eric (2003) - *Deepening Democracy - Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* – The Real Utopias Project – Verso, Londres.

GEERTZ, C. Local knowledge. Basic Books: New York, 1983.

GRANOVETTER, Mark. “A theoretical agenda for economic sociology” - Department of Sociology - Stanford University: New York, 2001 – mimeo.

HABERMAS, Jurgen (1992) - “Further Reflections on the Public Sphere.” In Craig Calhoun, ed. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass.: MIT University Press: 421-62.

HARDIN, Russell (1982) – *Collective Action* – Baltimore – John Hopkins University Press

HIRSCHMAN, Albert (1984/1989) - *O progresso em coletividade – Experiências de base na América Latina* – Fundação Interamericana – São Paulo.

IPARDES (2003) - **Arranjos produtivos locais e o novo padrão de especialização regional da indústria paranaense na década de 90**. Curitiba: IPARDES, 95p. Disponible en http://www.ipardes.gov.br/pdf/publicacoes/apl_industria_decada_90.pdf. Acceso en: 12 marzo del 2005.

IPARDES (2004) - **Leituras regionais: Mesorregión geográfica Sudoeste Paranaense**. Curitiba http://www.pr.gov.br/ipardes/publicacoes/leituras_regionais/leituras_regionais_meso_sudoeste.htm. Acceso en: 16 febrero del 2005.

JUNQUEIRA, Rodrigo G. e Ricardo ABRAMOVAY (2005) – “A Sustentabilidade das Microfinanças Solidárias” - *Revista de Administração da USP* – volumen 40, nº 1, enero, febrero, marzo, pp19-33.

KANTER, Rosabeth M. (2000) – “When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Coolective, and Social Conditions for Innovation in Organization” *in* SWEDBERG, 2000 pp. 167-209

KITSCHOLT, H. (1986) – “Political Opportunity Structure and Political Protest: Antgi-Nuclear Movements in Four Democracies” – *British Journal of Political Science* pp. 57-85

MAGALHÃES, Reginaldo e Ricardo ABRAMOVAY (2005) – “A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia” - XXIX Encontro Anual de la ANPOCS – Caxambu.

MAGALHÃES, Reginaldo Sales (2005) - *Economia, natureza e cultura*. Disertación de de magíster defendida en el Programa de Ciencia Ambiental – USP: São Paulo.

MAGALHÃES, Reginaldo Sales (2005). Habilidades sociais no Mercado de leite. Relatório de pesquisa. USP/Rimisp: São Paulo

MAILLOT, Denis (1996) – “Comportements spatiaux et milieux innovateurs” in AURAY, Jean-Paul; BAILLY, Antoine; DERYCKE, Pierre-Henri e HURIOT, Jean-Marie – *Encyclopédie d'Économies Spatiale – Concepts, comportements, organisations* – Económica, Paris

MAINTZ, Renate (2001) From government to governance: Political steering in modern societies -

http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf - Extraído de internet el 2/12/05

Mc CARTHY, John e Myer N. ZALD (1977) – “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory” – *American Journal of Sociology* – vol 82, nº 6:1212-1241

MEDEIROS, Leonilde Servolo (1997) – “Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v.11, n.2, p. 65-72, 1997.

NASCIMENTO, Humberto Miranda do (2003) - *Conviver o sertão: origem e evolução do capital social em Valente/BA*. São Paulo: Annablume : Fapesp; Valente: APAEB, 2003. 126p.

NEVEU, Erik (1996/2005) – *Sociologie des mouvements sociaux* – La Découverte

NEVEU, Érik (1996/2005) – *Sociologie des mouvements sociaux* – La Découverte, Paris

OLSON, Mancur (1965) – *The logic of collective action* – Cambridge – Harvard University Press

PISANI, E. (1994) - *Pour une agriculture marchande et ménagère* - Ed. de l'Aube, Paris

PUTNAM, Robert D. (1993/96) – *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna* – Editora de la Fundación Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

PYKE, F.; G. BECCATINI y W. SENCLENBERGER, orgs. (1990) - *Industrial Districts and Interfirms Cooperation in Italy* International Institute for Labour Studies, Ginebra.

RAMALHO, José Ricardo (2005) - “Novas conjunturas industriais e participação local em estratégias de desenvolvimento” - *DADOS – Revista de Ciências Sociais* - Vol.48, No 3, julio-septiembre 2005. Rio de Janeiro, IUPERJ/UCAM

SABEL, Charles (1996/1999) – Learning-by-monitoring: the dilemmas of regional economic policy in Europe. In: OECD. *Networks of enterprises and local development* – competing and co-operating in local productive systems. Paris: LEED/OECD, 1996, 1999. (Territorial Development)

SABEL, Charles (2005) - *Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, with Jonathan Zeitlin – in <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm> - Extraído de internet el 30/11/05.

SACHS, Ignacy (2002) – *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil* – PNUD/SEBRAE

SACHS, Ignacy (2004) – *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado* – Garamond/SEBRAE, Rio de Janeiro]

SACHS, Ignacy (2005) – “Y a-t-il une éthique propre à la recherche pour le développement » ? – Conferência no *Institut de Recherche pour le Développement* – 27 de maio – mimeo.

SCHNEIDER, Sérgio (2003) – “Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade” – *RBCS*, Vol. 18, nº 51:99-121.

SCHRÖDER, Mônica. Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar o Sistema Cresol (1995-2003). Tesis (Doctorado) – Programa de Postgrado en Ciencias Económicas, área de concentración Política Económica, Universidad Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SILVESTRO, Milton Luiz, Ricardo ABRAMOVAY, Márcio Antonio de MELLO, Clovis DORIGON, Ivan Tadeu BALDISSERA (2001) - *Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar* – EPAGRI/NEAD - <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/livroscolet.htm>

STAINSACK, Cristiane, Cleusa Rocha ASANOME e Silvestre LABIAK JUNIOR (s/d) “As incubadoras e parques tecnológicos do Paraná como sistemas locais de inovação” - www.seti.gov.br/download/Livro%20Ricardo/parte6.pdf - Extraído de Internet el 11/11/05.

SUMPSI, José M. (2005) – “Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC” – XLIII Congreso de la Sociedad Brasileña de Sociología y Economía Rural – Ribeirão Preto – texto disponible en http://www.sober.org.br/conteudo.php?item_menu_id=6&mostra_congresso_realizado=1&id_realizado=1

SWEDBERG, Richard, org. (2000) – *Entrepreneurship – The Social Science View* – Oxford University Press.

TAROW, Sidney (1998/2005) – *Power in Movement – Social Movements and Contentious Politics* – Cambridge University Press

TILLY, Charles (1988) – “Social movements and (all sorts of) other political interactions – local, national, and internacional – including identities” – *Theory and Society* – agosto, Vol. 27/4: 453-480.

WAIBEL, 1949 – “Princípios da Colonização Européia no Sul do Brasil” in *Revista Brasileira de Geografia*, ano XIX, nº 2, abril/junio.

WOOLCOCK, Michael (1998) – “Social capital and economic development: Toward a theoretical sythesis and policy framework” – *Theory and Society – Renewal and Critique in Social Theory* – Vol. 27/2:151-208

Capítulo 13.

Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en la Transamazónica del Brasil

Introducción

En este trabajo buscamos entender el papel del Movimiento por el Desarrollo de la Transamazónica y Xingu (MDTX) en el establecimiento de mecanismos democráticos de desarrollo territorial rural y de “gobernanza” ambiental. Por desarrollo territorial rural entendemos procesos de transformación productiva e institucional capaces de aliviar la pobreza y reducir las desigualdades socio-económicas de los espacios. En la idea de territorio está implícito también el reconocimiento de los grupos sociales que definen sus identidades por su conexión con un determinado espacio. Las transformaciones socioeconómicas ocurridas en esos territorios son fundamentales para crear nuevas oportunidades de trabajo y generación de renta para los grupos sociales sometidos a condición de pobreza. Una vez que el modo de vida de estos grupos sociales está directamente ligado al uso de un gran número de recursos naturales y a la garantía de acceso a estos recursos, el desarrollo territorial exige cada vez más la implementación de sistemas de gobernanza ambiental efectivos, o sea, de instituciones para regir el uso y acceso a los recursos naturales de forma no excluyente.

Los cambios institucionales, a su vez, permiten garantizar un espacio de negociación y articulación entre los diferentes segmentos de los grupos locales y entre ellos y actores externos que afectan o que potencialmente pueden afectar al desarrollo. Tal articulación, en teoría, permite que la población local participe y tenga papel de peso en las decisiones que afectan el desarrollo socio-económico del territorio donde viven. Como veremos, el MDTX ha tenido un papel destacado en la creación de gobernanza ambiental en la región de la Transamazónica. Un ejemplo bastante ilustrativo es la reciente creación de las reservas extrativistas (colecta de productos naturales) “Verde para Sempre” y “Riozinho de Anfrísio”, unidades de conservación que, al menos en teoría, atienden las necesidades de acceso a las tierras y a los recursos forestales e hídricos de una parte de la población local. El movimiento, por medio de la Fundación Vivir, Producir y Preservar (FVPP), que es su brazo ejecutivo, también tiene participación como socio o ejecutor de diversos proyectos de desarrollo en la región, con el objeto de introducir cultivos agroforestales y el manejo forestal sustentado en pequeñas propiedades. Tales proyectos en general son financiados por ONG internacionales, agencias de cooperación y por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

A pesar de estos avances en el área ambiental, las transformaciones socioeconómicas que efectivamente mejoren la calidad de vida de la población rural han sido pequeñas. Respecto a todo apoyo político y financiero del MMA, por ejemplo, los panfletos del movimiento aún traen buena parte de las reivindicaciones de inicio de los años 90 (pavimentación de la carretera, abertura y manutención de caminos vecinales transitables, salud, educación, crédito, por citar algunos. Esta constatación es incluso hasta cierto punto sorprendente porque, desde su fundación los últimos objetivos del movimiento están mucho más relacionados al desarrollo territorial de que al establecimiento de instituciones dirigidas a la gobernanza ambiental, particularmente porque se trata de un movimiento en el cual la presencia de trabajadores rurales es mayoritaria.

Nuestro principal argumento para explicar esta descoordinación entre el gobierno ambiental y el desarrollo territorial está en las alianzas estratégicas y en los espacios políticos que se abrían para los movimientos rurales de base de la Amazonía, en general y, más específicamente para los de la Transamazónica. De cierta forma, el movimiento se fortaleció, estableció sólidas alianzas, consiguió captar un volumen considerable de recursos y se tornó en un importante actor en la discusión e implementación de políticas ambientales. Por otro lado, alianzas semejantes no se concretizaron y tales espacios no se abrieron en otras áreas de políticas públicas que son fundamentales para el desarrollo añorado por los movimientos. El MMA fue la única puerta en el estado brasileño que se abrió a los movimientos sociales de Amazonía, principalmente por la preocupación de estos dos actores en estancar el proceso de toma ilegal de tierras públicas en la región y aumentar el control que agricultores, recolectores forestales y “*ribeirinhos*” (pueblos habitantes de Amazonía que residen en las proximidades de los ríos) tienen sobre la tierra.

Objetivos

El Objetivo general de este trabajo es promover una reflexión sobre los mecanismos de desarrollo territorial y de gobernanza ambiental creados a partir de las reivindicaciones y proyectos desarrollados por MDTX/FVPP, y analizar cómo estos se correlacionan. Específicamente buscamos:

1. Identificar y sistematizar las principales iniciativas de creación de mecanismos de desarrollo territorial y de gobernanza ambiental oriundas de las reivindicaciones y acciones del MDTX.
2. Verificar si tales mecanismos de hecho producirán transformaciones productivas capaces de mejorar la calidad de vida de la población rural.
3. Analizar el impacto de tales transformaciones sobre las desigualdades existentes entre diferentes segmentos de la población, con especial atención en los factores como género, etnia, y situación socioeconómica.
4. Apuntar a los factores que contribuyen para el éxito del movimiento, destacando las alianzas estratégicas, movilización de recursos, aprovechamiento de oportunidades políticas y construcción de identidades colectivas e, inversamente, identificar los principales obstáculos al avance del movimiento.
5. Identificar las estrategias de movilización de articulación política más eficientes en la creación de instituciones orientadas al control y al uso de los recursos naturales y la implementación de proyectos de desarrollo territorial.
6. Examinar críticamente cuales instituciones gubernamentales responden mejor a las demandas de los diversos grupos de base, y sobre cuales condiciones.
7. Analizar la naturaleza y la evolución de las actuales articulaciones transterritoriales establecidas por el MDTX, e identificar oportunidades para futuras articulaciones, en el ámbito regional, nacional e internacional.

Metodología

Desde la elaboración de la propuesta de investigación, la FVPP, principal organización ejecutiva de los movimientos sociales de la Transamazónica, fue incluida como socia institucional del proyecto. El beneficio más evidente de esta elección metodológica fue la

legitimidad que el proyecto ganó frente a los líderes del movimiento, que asumieron actitud de compromiso con el levantamiento de las informaciones a los cumplimientos de nuestros objetivos. En los días 13 y 14 de mayo del 2005, realizamos una reunión con parte de estos líderes – 33 personas, oriundas de los once municipios de la región y representando 16 organizaciones. El encuentro tuvo como principales metas: 1) recordar los momentos más importantes de la vida de cada participante teniendo como referencia su participación en el movimiento social; 2) apuntar los marcos históricos, tales como protestas, movilizaciones, triunfos y fracasos; 3) identificar las principales acciones de los movimientos para crear mecanismos de gobernanza ambiental y de desarrollo territorial; 4) listar estas acciones por orden de importancia para el estudio y; 5) identificar los principales actores involucrados en estas acciones (liderazgos, aliados, oponentes, agencias gubernamentales y otros)¹. Para alcanzar estas metas, realizamos algunas tareas en grupo, alternadas con discusiones en plenarios durante los dos días del encuentro.

Un punto crucial para nuestro trabajo fue la identificación de las primeras acciones de los movimientos relacionados a la gobernanza ambiental y al desarrollo territorial (meta 3). Por lo tanto, los conceptos en cuestión fueron discutidos de forma simple, durante el encuentro, tomando los cuidados de usar ejemplos de la realidad local que les pudiesen dar una mayor claridad. Al contrario de lo esperado, el grupo no tuvo grandes problemas para capturar los conceptos. Las discusiones nuevamente fueron efectuadas en grupos, con una posterior presentación en un plenario. A partir de esto, fueron realizadas otras dos discusiones colectivas con el fin de priorizar un pequeño número de casos que deberían ser profundizados (meta 4) y enlistar a los principales actores involucrados en estos (meta 5). A partir de los resultados obtenidos en la dinámica de grupo, tuvo inicio una exhaustiva investigación en los archivos de la FVPP, en donde se encuentra la mayor parte de la memoria escrita de los movimientos sociales de la región. Para complementar la recolección de datos, en septiembre del 2005 se realizó una rueda de 19 entrevistas con líderes de los movimientos, en seis municipios de la región.

Organización del Trabajo

Iniciamos el trabajo con una narrativa y un análisis histórico del surgimiento del MPST/MDTX, destacando el contexto sociopolítico de las diversas fases por las cuales el movimiento pasó. A lo largo de esta historia, discutimos cuatro temas que fueron identificados como los grandes marcos del movimiento en la construcción del desarrollo territorial: 1) la conquista del crédito rural para pequeños propietarios con recursos del Fondo Constitucional de Desarrollo de la Región Norte (FNO); 2) las tentativas frustradas de operar cambios en la base productiva emprendidas por el movimiento, por intermedio de pequeños y numerosos proyectos de desarrollo local; 3) las exitosas luchas por el establecimiento de Reservas Extrativistas (RESEX) y Proyectos de Desarrollo Sustentable (PDSs) en la Transamazónica y 4) la implementación de un proyecto de pedagogía de alternancia, por medio de las Casas Familiares Rurales.

¹ La meta 1 fue particularmente importante para que los investigadores pudieran conocer mejor los integrantes del movimiento, muchos de los cuales fueron entrevistados individualmente en otro momento. Además, permitió captar un poco del contexto sociocultural que une y da identidad al movimiento. La meta 2 permitió una elaboración gráfica de la evolución del movimiento desde la ocupación de la Transamazónica, en el inicio de los años 70.

Este análisis se inicia con la historia de la abertura de la Carretera Transamazónica y el inicio del Proyecto de Colonización (PIC) de Altamira, en los años 70. En la secuencia discutimos el proceso seminal de formación de los movimientos, destacando la participación de la Iglesia no católica y la formación de los Sindicatos de Trabajadores Rurales de la región. La próxima sesión destaca la formalización del movimiento regional como MPST y, posteriormente, como MDTX, apuntando a los factores que posibilitarán e inducirán tales cambios. En la sesión siguiente discutimos el surgimiento del discurso ambiental en el movimiento y, en la secuencia alguna de sus contradicciones, materializadas principalmente en la búsqueda de créditos rurales para los pequeños agricultores en los fracasados intentos de crear condiciones para agregar más valor a la producción local. En la secuencia describimos y analizamos la lucha por el establecimiento de las RESEX y PDSs en la región. Finalmente, cerramos este historial examinando la lucha por la implementación de las CFRS en la región.

Trazada esta historia, en la sesión siguiente nos dedicamos a analizar cuales son los factores que afectan la influencia que el movimiento de los trabajadores de la Transamazónica tienen sobre la construcción de mecanismos de gobernanza ambiental y desarrollo de su territorio.

Los elementos para este análisis habrán sido preliminarmente presentados en el historial del movimiento. En esta sesión apenas los vemos de manera más crítica y sistemática, prestando elementos de la literatura sobre movimientos sociales para enriquecer el análisis. En la última parte del trabajo, antes de nuestras conclusiones finales, discutimos también sobre las oportunidades y desafíos representados por la elección que el movimiento hizo por el enganche con la política partidaria y electoral; esta elección adquirió más impacto después de la elección del presidente Luis Inácio Lula da Silva en el 2004 y que acarrió una creciente participación de miembros del MDTX en órganos ejecutivos del gobierno federal.

La Abertura de la Transamazónica

El surgimiento de movimientos sociales en el Amazonas está directamente relacionado al modo de ocupación y desarrollo territorial establecido por el régimen militar en la década de 1960. El gobierno veía en la Amazonía un inmenso espacio vacío a la espera del desarrollo a partir de la expansión del sector agropecuario, del aprovechamiento de los yacimientos minerales y de la industrialización. La Carretera Transamazónica, parte importante de esta estrategia política y económica, cumpliría la misión de facilitar la ocupación del territorio y consecuentemente desarrollar la región.

La abertura de la frontera agrícola en el interior de la Amazonía a través de la colonización fue también la solución encontrada para aliviar las tensiones sociales que se intensificaban en las otras regiones del país, particularmente en el Nordeste, donde siempre hubo una gran concentración de la pose de la tierra, y en el Sur, donde esta concentración se intensificaba, resultado de la expansión de los grandes cultivos mecanizados para la producción de *commodities*.

El proyecto de colonización dirigida fue paralizado en 1974 sin jamás haber alcanzado las metas previstas por el Gobierno Federal. Hasta este periodo, el gobierno aseguró su asistencia financiera y social para los pequeños agricultores migrantes transportados a la región a través del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). El

crédito del Banco de Brasil fue viabilizado para algunas familias, hasta mediados de la década de 80, incentivando el monocultivo del cacao, pimienta-del-reino y café.

Pero si por un lado los colonos buscaban adaptarse a las especificidades y adversidades de la agricultura en la floresta tropical, por otro lado, la infraestructura pública de salud, la educación y las carreteras vecinales se mantuvieron igual desde el inicio de la colonización. La población creció con la migración espontánea motivada por la propaganda anterior de grandes ofertas de tierra en Amazonía. Los módulos de 100 hectáreas ofrecidos por el INCRA en la Transamazónica representaban un fuerte atractivo para los pequeños agricultores. Grandes especuladores también llegaron incorporando docenas de lotes y glebas (estas de 500 hectáreas). Algunos se dedicaron a la pecuaria en los municipios próximos a los centros urbanos (Altamira, Itaituba y Marabá). Empresas madereras y mineras intensificaron sus actividades en la región a partir de los años 80, cuando se habían agotado la mayor parte de los recursos de las regiones más accesibles, como el entorno de la Carretera Belem-Brasilia, Sur de Pará y de la región de las Islas próximas a Belem.

A partir del término de la asistencia oficial, los colonos que consiguieron plantar las especies comerciales de mayor valor en la época (pimienta-del-reino, cacao, y café) pasaron a vivir ciclos de prosperidad y declino, conforme las oscilaciones de precios de estos productos. En mediados de los años 80, sobrevino una crisis de productos áncora en la economía regional, y el sector agrícola como un todo entró en crisis, una crisis del propio modelo adoptado hasta entonces. Los registros constantes de los archivos de las organizaciones ligadas al MPST revelaron que el final de los años 80 fue marcado por una ola de profundo desánimo; colonos abandonando sus lotes para intentar la vida en las ciudades o volviendo a sus tierras. Muchas familias que salieron, hicieron el camino de vuelta. Principalmente las que intentaron reintegrarse a la economía del Sur del país.

El Inicio de la Organización Social

Las primeras iniciativas de organización de los trabajadores rurales de la Transamazónica tuvieron el apoyo de la acción pastoral del ala progresista de la Iglesia Católica, a partir de los trabajos desarrollados en la prelación del Xingu y Diócesis de Santarém y Itaituba. La Federación de los Órganos de Asistencia Social y Educación (FASE) también tuvo un importante papel al trabajar con estudiantes de seminarios católicos a fines de los años 70, con el objetivo de fortalecer el sindicalismo rural.

En 1978, ocurrieron las primeras manifestaciones organizadas por los embriones de los órganos sindicales. Estas manifestaciones coinciden con las primeras decepciones con el precio de los productos agrícolas de la región (en la época, principalmente las cultivos de subsistencia, cuyo principal producto era el arroz).

El municipio de Brasil Novo, en esta época distrito de Altamira, fue entonces el local de nacimiento de la organización sindical de los colonos de la Transamazónica que, en 1988, asumieron el STR de Altamira, creado durante la dictadura militar, con la finalidad de monitorear la acción política de los pequeños agricultores en el polo estratégico de la colonización, con una propuesta marcadamente asistencial y paternalista (LEROY, 1991).

Todas las delegaciones sindicales regionales desarrollaron acciones de gran expresión. Hasta el año 1985, en todos los lugares donde había delegaciones sindicales, fueron desarrolladas acciones públicas, principalmente por intermedio de la ocupación de oficinas

de órganos públicos, con el fin de reivindicar por carreteras, salud, educación, tierras, mejores precios para los productos agrícolas e infraestructura de transporte.

En junio de 1985, las delegaciones sindicales regionales de Uruará y Medicilândia realizaron, juntamente con la Asociación de los Proveedores de Cana de la Transamazónica – ASFORT, la primera caravana de la región de la Transamazónica, compuesta aproximadamente por 400 colonos, que se dirigieron a Brasilia para reivindicar del INCRA y del Instituto del Azúcar y del Alcohol (IAA), la manutención de la usina del Proyecto Agrocanavieiro Abraham Lincoln (PACAL), la abertura y conservación de las carreteras vecinales y construcción de hospitales y escuelas. La huelga de los canavieiros, que bloquearon la Carretera Transamazónica, resultó para algunos en la conquista de inversiones públicas² para la región. A partir de este momento, los agricultores se percataron que la lucha por mejoras efectivas en su región podría ser más fructífera que el simple comprometimiento con la política sindical de carácter más amplio.

De esta forma, en la década de 80, en cada villa que se emancipaba en la región, delegaciones sindicales se transformaron en STRs y estos se transformaron en importantes mediadores políticos de las relaciones sociales y económicas con inserción rural y urbana, una vez que las dos realidades eran mucho más próximas en las áreas de colonización. Entretanto, estas conquistas solamente amenizaron problemas puntuales y particulares en los municipios. A fines de los años 80, se observaba un momento de profunda decepción entre los colonos mediante el abandono de la colonización, sumado a la caída de los precios de las culturas de exportación (cacao y pimienta), productos responsables por el mayor volumen de capital circulante en la región. En aquella época, el escenario regional se tornó desfavorable, sobrevino una fase de ausencia de propuestas y de acciones concretas que repercutiesen en la calidad de vida de los socios de los sindicatos. Sin referencias de mejoría económica, la base se distanciaba de los STRs.

El surgimiento del MPST/MDTX

Los documentos investigados en los archivos de las organizaciones relatan que el sindicalismo entró en crisis a partir de 1987. A pesar de la acción de la iglesia católica y de los sindicatos, la situación del proyecto de colonización empeoraba a cada día, y muchas familias comenzaron a dejar sus lotes. Esta situación suscitó el surgimiento de un nuevo sindicalismo, más dirigido a la responsabilidad en buscar salidas para contraponer la política gubernamental que dejaba la región en el completo aislamiento. En esta época, el movimiento ecológico de preservación de la Amazonía, surge con fuerza total en el país. Este nuevo escenario político también llevó a los sindicalistas a incorporar en su pauta de reivindicaciones, la preocupación con la construcción de una propuesta de mejoría de la calidad de vida en la región que atendiese a las necesidades de los agricultores y también diera respuestas a las cuestiones ambientales en foco. En medio a este escenario diversificado surgió entonces el MPST, una propuesta regional, liderada por los agricultores con la pretensión de buscar nuevos rumbos para el proyecto de Colonización de la Transamazónica.

² En esta época algunos municipios fueron beneficiados con escuelas y hospitales, y con la reapertura de la usina PACAL.

La creación del MPST fue la consecuencia de un intenso proceso de debates regionales: en julio de 1987, se realizó el primer Encuentro Regional en Medicilândia, con representantes de los movimientos sociales de los trechos de las Carreteras Transamazónica y de la Santarém-Cuiabá. El objetivo era el de encontrar salida a través de la regionalización de las reivindicaciones y de la formulación de propuestas para la recuperación del proyecto de colonización. Para esto, era necesario fundamental el discurso con datos de la realidad. Se decidió comenzar todo por un amplio levantamiento que presentase indicadores de la situación de la población en la región.

Este levantamiento fue realizado por las organizaciones populares, sindicatos y por las pastorales, revelando la gravedad de los problemas. A esta altura, las organizaciones rurales ya estaban unidas a los profesores, categoría expresiva en la región y con fuerte tradición de reivindicaciones sociales en el Estado. La investigación reveló un cuadro social alarmante, con la falta de médicos (9 para 500 mil habitantes en la región) y un alta tasa de analfabetismo (más de 70% de la población adulta no alfabetizada y semi-alfabetizada).

Los resultados de la investigación que indicó la situación de la región fortalecieron las líneas de acción, posibilitando el surgimiento de las nuevas propuestas que fueron conducidas por el movimiento en su versión regional. Permitió además, la realización de una crítica global y fundamentada, sobre la fuerte influencia de la Iglesia Católica, en la esfera regional, de la situación de abandono de la Transamazónica, resultando una formulación más exacta de lo que se pretendía con la organización regional de los movimientos sociales.

La estrategia trazada por los liderazgos, con bases en los resultados de los levantamientos fue de Movilización en las comunidades de base, actos públicos y debates en todos los municipios, denunciando el abandono y invitando a la movilización regional, envolviendo diferentes actores de la sociedad civil. De acuerdo con el *dossier* histórico encontrado en los archivos de la FVPP, en Altamira, el MPST surgió oficialmente en un encuentro regional, ocurrido en los días 23 al 25 de junio de 1989, en la *Línea Gaúcha*, ciudad de Rurópolis. En el encuentro estaban presentes sindicalistas, profesores, movimientos populares, religiosos de la Iglesia Católica y asociaciones de toda la región.

Durante el evento los participantes discutieron la situación social, política y económica de la región y decidieron que una de las iniciativas para cambiar este escenario, sería la creación de una organización regional que representase la opinión de esta parcela de la sociedad sobre la situación del proyecto de colonización, conforme a lo descrito en el informe del evento: “Descubrimos que era necesario para sobrevivir en la Transamazónica, unificar la lucha y dirigirse hacia una movilización general para forzar a las autoridades a retomar el proyecto de colonización.” (MPST, 1994, p.29).

El encuentro de la *Línea Gaúcha* decidió también que todas las Comunidades Eclesiásticas de Base de la región serían visitadas y actos públicos serían realizados en los municipios de Uruará, Rurópolis-Itaituba, con el objeto de aprobar las reivindicaciones comunes entre esos municipios. La regionalización de las acciones de los STR por soluciones para toda la Transamazónica, envolviendo todos los movimientos sociales de Pacajá a Rurópolis, se constituyó en la materialización de los rumbos diseñados por la acción sindical a partir de las reflexiones entre los dirigentes y las bases de sus organizaciones.

Las primeras coordinaciones del MPST eran formadas en su mayoría por agricultores y profesores, estos últimos aún en proceso de construcción de su organización sindical en la región, apoyaban el movimiento de los agricultores y sumaban las reivindicaciones de categoría con las reivindicaciones del MPST en el área de la educación.

El día 25 de agosto de 1990, la Transamazónica completaba 20 años y el movimiento realizaba su primer debate público regional, se trataba del seminario “El Futuro del Proyecto de Colonización – Transamazónica – 20 años después”. En la ocasión fue presentada la Carta de la Transamazónica que resumía las propuestas para el desarrollo de la región, proposiciones que fueron acogidas en un gran campamento en el año siguiente. El debate ya hacía parte de la estrategia madurada durante dos años y expresaba el consenso en torno de la reacogida del proyecto de colonización sobre nuevas bases y concepciones de desarrollo³. Las discusiones resultaron en indicaciones de políticas públicas para varios sectores, presentándose como reivindicación a los gobiernos federal, estadual y municipal.

El segundo debate público, promovido por el MPST, en mayo de 1991 tenía como pauta principal la construcción del Proyecto Global de Desarrollo de la Transamazónica (PGDT), con participación de un gran número de organizaciones del área rural y urbana. El evento tenía como objeto desencadenar también un ciclo de denuncias para formar opinión fuera de la región, con relación al abandono de la Transamazónica, produciendo repercusión en la prensa nacional y estadual. Esta vez unas 2 mil personas pasaron una semana en Altamira debatiendo la propuesta de desarrollo regional presentada por los MPST y negociando con las autoridades enviadas por segmentos del gobierno estadual y federal. Los alcaldes y vereadores de la región se unieron al movimiento, enfatizando sus reivindicaciones y sumándose en torno a la identidad de personajes de un proyecto de colonización abandonado por las autoridades.

El Gran Campamento de Altamira fue el umbral de movilización de la década de lo 90 en la Transamazónica. En la ocasión, los participantes elaboraron el “Proyecto Global de Desarrollo de la Región de Transamazónica”, la primera formulación de políticas públicas que tenían como propositores a los agentes sociales, hasta entonces marginados de las decisiones y que, a partir de entonces se acreditaban como actores de una estrategia de desarrollo. La Transamazónica no sería la misma a partir de 1991. Allí se fortalecieron también elementos consistentes de observación sobre la capacidad de los pequeños agricultores de dirigir movilizaciones de carácter convergentes, reunir aliados y proponer políticas de largo plazo. El Proyecto Alternativo Global de Desarrollo de la Transamazónica presentaba como objetivo:

“Garantizar la participación de la población en el proceso de desarrollo global de la región, creando condiciones que reduzcan la emigración permanente de esa población para otras regiones. Desencadenar un proceso de discusión en la sociedad (...) teniendo en cuenta un nuevo proyecto de desarrollo alternativo para la Transamazónica, sin agredir al medio

³ El seminario contó con la participación de 1.500 personas oriundas de las comunidades, categorías profesionales, grupos de jóvenes, estudiantes y mujeres, autoridades municipales, estaduais y federales ligadas a la salud, educación, agricultura, energía, transporte, infraestructura general, de órganos financieros, de políticos de la región y de líderes nacionales de la CUT y del MST.

ambiente, promoviendo a la persona humana y garantizando mejoras socioeconómicas y culturales a las poblaciones más sufridas”.(MPST.1991:9).

La llegada del Discurso Socioambiental

Un poco antes de la creación formal del MPST, en 1989, se realizó en Altamira el Primer Encuentro de los Pueblos Indígenas de Xingu en los días 20 al 25 de febrero de 1989. Altamira fue escenario de un acontecimiento importante que preveía la rápida aproximación que ocurriría entre los movimientos de trabajadores rurales y ambientalistas. Bajo el comando de la Iglesia Católica, Consejo Indigenista Misionero – (CIMI) y ONG ambientalistas, fue realizada una protesta para la construcción de la empresa hidroeléctrica de Kararaô en río Xingu, considerado un marco de socioambientalismo brasileño (Novaes, 2002). El evento de una semana en Altamira aconteció dos semanas después de la muerte de Chico Mendes y reunió a un público invitado de tres mil personas, entre ellas había 650 indios, 300 ambientalistas, 150 periodistas, además de estudiantes y artistas. Todo este movimiento en defensa de la Amazonía contribuyó para despertar la atención del movimiento social regional en construcción para las temáticas ambientales.

Cabe observar que, en este primer momento, la aceptación de este discurso tuvo un carácter bastante estratégico. En primer lugar, los productores familiares se posicionaban directamente contra los ruralistas que, por medio de la Unión Democrática Ruralista (UDR) se movilizará a favor de la construcción de la empresa y contra el movimiento ambientalista, con clara alusión a una supuesta interferencia de extranjeros en asuntos de soberanía nacional. En segundo lugar, el movimiento se perfilaba con la Iglesia Católica, aliada de primera hora y gran defensora de los pueblos indígenas de Xingu. En tercer lugar, los trabajadores rurales asumían una posición defensiva y declaraban⁴ que la destrucción del Amazonas no era de responsabilidad de la agricultura familiar, lo que debía ser claramente demostrado (Monteiro, 1997).

Con relación a la adopción de este discurso, la pauta ambientalista era muy diferente de aquellas de los movimientos de los trabajadores rurales que, más que la conservación de la Amazonía, se preocupaban con garantizar mejores condiciones de vida, lo que significaba políticas agrícolas, escuelas, puestos de salud y carreteras.

Luego de la muerte de Chico Mendes y el encuentro de los Pueblos Indígenas de Xingu, Brasil fue escenario de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Río-92). A partir de entonces, el discurso ambientalista ganó aún más fuerza. Como consecuencia de estos cambios, se creó el Programa Piloto para la Protección de la Forestas Tropicales (PPG7) que intensifico la interacción entre movimientos sociales y órganos gubernamentales en el área ambiental. También a partir de este momento, comienza a crecer la preocupación de órganos internacionales de desarrollo y agencias de cooperación bilateral con el tema socioambiental.

En esta época el MPST, cuyo nombre ya había cambiado para MDTX, pasó a ser el principal articulador del PPG7 en la región. Las organizaciones participantes del movimiento, comenzaron a contar con el apoyo del PPG7 y del gobierno brasileño, más

⁴ Fundación Vivir, Producir y Preservar – FVPP, Informe general sobre el campamento da la Transamazónica realizado en Altamira en 1992, con la misión de elaborar el 1º PGDT y negociarlo con los representantes del gobierno invitados para el evento.

específicamente del Ministerio del Medioambiente – (MMA) para realizar proyectos y programas de desarrollo, envolviendo temáticas sociales (generación de renta, empleo y formación para los beneficiados) y ambientales, dirigidos a la preservación y utilización de los recursos naturales como los Proyectos Demostrativos (PDA) y el programa Proteger, que realiza actividades de formación para la prevención de accidentes en la utilización de fuego, en la preparación de las áreas para el arado, así como los incendios accidentales en el medio rural.

Estas nuevas alianzas como el PPG7, MMA, movimientos ambientalistas y órganos de cooperación proporcionarán al MDTX y sus organizaciones colaterales un volumen de recursos sin precedentes, una gran viabilidad en el escenario nacional y el reconocimiento de su legitimidad para tratar temáticas ligadas al medio ambiente y a los hombres de la Amazonía.

En 1991, los líderes del movimiento habían creado la FVPP con la finalidad de obtener personalidad jurídica. También fue creada una oficina regional de la Federación de los Trabajadores de la Agricultura del Estado de Pará y Amapá (FETAGRI). En la práctica, esto representó el establecimiento de dos brazos operativos: uno de carácter político-sindical y el otro ejecutivo. Con la intensificación de los trabajos en el área socioambiental, la FVBPP acabó tornándose en una bien estructurada organización dirigida a la captación de recursos y a la ejecución de proyectos. Por lo tanto, tuvo que capacitar y profesionalizar su equipo, creando el puesto de secretaría, de contabilidad y de técnicos, estos últimos con misiones específicas de escribir propuestas, acompañar la implementación de proyectos y prestar cuentas a los financistas.

Contradicciones entre el Discurso y la Práctica

Al mismo tiempo que el discurso ambiental ganaba espacio en el medio rural de la Transamazónica, las organizaciones de base y el MPST continuaban haciendo reivindicaciones que estaban íntimamente ligados a las demandas originales del movimiento social. Tales demandas se referían al desarrollo económico de la región y a la mejoría de las condiciones de vida de la población local, particularmente de los colonos. En 1991, el movimiento inició un aserie de movilizaciones y marchas rumbo a Belém y a Brasilia para protestar contra la falta de condiciones mínimas, para el desarrollo de la agricultura familiar y contra la violencia en el campo. Estas sucesivas movilizaciones se hicieron conocidas como *Gritos*, y que perduran hasta hoy, fueron tomando dimensiones cada vez mayores e incorporando a representantes de organizaciones populares de otras regiones. Las dos primeras movilizaciones fueron (*1° Grito del Campo*, *2° Grito del Campo*, *Grito de la Amazonía*, *Grito de la Tierra Brasil*).

A pesar de la ampliación de la red de actores que participaban de las movilizaciones, lo que se vio durante gran parte de la década de los 1990, fue un estrechamiento en la pauta de reivindicaciones, al menos en la práctica. En el primer *Grito de Campo*, los líderes de los movimientos sociales presionaron al gobierno para invertir en la recuperación de caminos vecinales e implementar un programa importante de entrenamiento de profesores primarios y secundarios, conocido como Proyecto Gavião, que fue muy exitoso y terminó siendo un modelo para otras regiones del país. A partir de este evento el movimiento comenzó también a discutir con los gobiernos federal y estadual la posibilidad de utilizar recursos del Fondo Constitucional de Desarrollo de la Región Norte (FNO) para financiar la

agricultura familiar. En los años siguientes el desarrollo de esta línea de crédito se tornó la principal prioridad del MPST y de otros movimientos del campo. Una declaración de un ex líder del STR de la Trasmazónica y de la FETAGTRI deja muy clara la importancia que los movimientos dieron al FNO su posición de confrontación con la BASA para que la política fuese creada:

Si fuese el BASA el que hubiese creado el FNO de la forma que es hoy, nosotros no necesitábamos haber hecho el grito de la tierra, habernos movilizado, haber sido golpeados frente al banco, haber cerrado la avenida Presidente Vargas; no hubiese tenido que venir el escuadrón de choque frente al banco, no hubiese sido necesario haber herido a 14 compañeros dentro del BASA. Si el BASA hubiese creado el FNO del modo que es hoy, no se necesitaba nada de esto. Pero yo tengo la certeza que si no fuera por el movimiento sindical, nosotros íbamos estar excluidos, seguramente. Existió de verdad y no solamente aquí en el estado, existió en Brasilia, con diputados, fue una lucha muy pesada. El BASA nos llamaba de frescos. Por suerte teníamos los números de los grandes productores, de los incentivos fiscales de la SUDAM, que ellos cedieron para las grandes empresas, proyectos de 30 años en que las empresas nunca aparecieron. Entonces hicimos un contrapunto, mostrando quien realmente son los frescos. De esta manera logramos el apoyo de la sociedad.

La negociación entre los movimientos y el gobierno fue exitosa, y los mismos líderes del MDTX consideran que la creación de líneas de crédito rural con recursos del FNO (que se hicieron conocidas genéricamente como FNO-especial), fue una de las conquistas más importantes del movimiento para la región de la Trasmazónica. Lo más innovador que hubo en la FNO-especial, fue la posibilidad de los agricultores accedieren a créditos junto al Banco de Amazonía sin tener que dar, necesariamente, sus tierras como garantía. La garantía era un obstáculo muy grande para los agricultores familiares de la región, pues la mayoría no poseía título de sus tierras, algunos por ser poseeros, otros por nunca haber recibido la documentación del INCRA.

El éxito de la FNO-especial no se dio solamente por el hecho de haber eliminado la necesidad de la oferta de la tierra como garantía, también porque los préstamos contenían subsidios considerables⁵, que inclusive quedaron aún mejores en la medida que los líderes del movimiento negociaban colectivamente las condiciones para la toma de nuevos préstamos y la amortización de los ya existentes. Además, el dinero empezó a llegar en la Trasmazónica en un momento en que la agricultura enfrentaba una seria crisis por los bajos precios de los productos agrícolas y la ocurrencia de la *escoba de bruja* y de la *fusariose*, dos enfermedades que atacaban de manera extremadamente agresiva a los principales cultivos perennes de la región: el cacao y la pimienta-del-reino, respectivamente.

Si por un lado el FNO-especial representó una tabla de salvación para los agricultores en un momento muy difícil, por otro lado expuso las contradicciones entre el discurso ambientalista y las necesidades más urgentes de los colonos. Como invertir en agricultura no era un negocio rentable, en mediados de la década de 1990, los recursos de crédito

⁵ Una de las condiciones negociadas inicialmente fue un descuento de 25% sobre la inflación nominal.

fueron utilizados mayoritariamente para la pecuaria. Esto fue agravado por un error de elaboración de la política de crédito que, en el momento de tentar conciliar actividades que pudiesen aumentar la renta y que fuesen menos agresivas al ambiente, creó proyectos de financiamiento comercialmente inviables. Dichos proyectos determinaban que los productores estableciesen una pequeña área, de alrededor de una hectárea, determinaban que los productores estableciesen una pequeña área, de alrededor de una hectárea, de cultivos perennes. La idea era asociar especies nativas de potencial, como el cupuaçu y la pupunha con especies convencionales, tales como el café y la banana. Otra parte del financiamiento debería ser utilizado para la adquisición de un pequeño número de vacas lecheras, un reproductor, eventualmente un animal de campo y para el establecimiento de pastizales y construcción de cercas.

El proyecto estaba destinado al fracaso por varias razones, dos de ellas bastante obvias: no había en la región cadenas productivas consolidadas para absorber la producción resultante de estos proyectos y; en segundo lugar, en la mayoría de los municipios de la región la electricidad sólo estaba disponible en las ciudades y por periodo limitado, pues venía de motogeneradores. De este modo, la conservación y beneficio de la leche y de frutas altamente perecibles, como el cupuaçu, era imposible. Sabiamente, gran parte de los usuarios del crédito no siguió estrictamente los pasos que los proyectos establecían. Guiados por una racionalidad económica aguzada, acabaron invirtiendo sus recursos en la pecuaria de corte, actividad de bajo riesgo, baja demanda de mano de obra y, en aquel momento, más rentable que la agricultura⁶.

A pesar de la pecuaria haber traído algún alivio económico para los productores familiar, trajo un serio perjuicio al medio ambiente, pues hubo un aumento explosivo de los rebaños, que fue acompañado de la expansión en las áreas de pastizales, lo que ocurrió en parte en áreas de floresta primaria. La Tabla 1 muestra la expansión del rebaño en los municipios de la Trnsamazónica entre 1991 e 2000. En el periodo, el rebaño duplicó, alcanzando poco más de 868 mil cabezas, lo que representa un crecimiento muy superior al del rebaño brasileño (12%) y del estado de Pará (43%). Muestreos hechos en la región de Uruará, indican que los productores que obtenían créditos rurales pueden haber más que cuadruplicado sus rebaños entre 1992 y 1997, pasando de alrededor de once cabezas para 47 (Toni, 1999). Como la capacidad de soporte de los pastizales es menor que una unidad animal por hectárea, esto indica que solamente la expansión de los pastizales necesaria para alimentar estos rebaños hizo que los productores promoviesen una deforestación mayor que lo permitido (de 20%) en sus áreas que, en media, tiene 100 hectáreas.

Lo líderes del movimiento y los propios productores tienen conciencia de los costos ambientales del FNO-especial, sin embargo ellos reconocieron también que esta política fue extremadamente importante para los agricultores familiares y para la economía de la región. Lamentablemente, el FNO-especial no hizo más que subsidiar a la pecuaria de corte en pequeña escala, actividad que trae beneficios limitados para los agricultores familiares,

⁶ Lejos de haber sido una salvación para todos los tomadores de préstamos, el FNO causó serios perjuicios a muchos productores en la Amazonía. Son innumerables las denuncias de pactos entre pecuaristas, presidentes de asociaciones de productores y funcionarios del BASA, que tenían como objetivo hacer que los productores compraran ganado de baja calidad a precios muy por encima de la realidad del mercado. Productores que llevaron las reglas del crédito muchas veces tuvieron gran perjuicio, ya que intentaron en vano criar vacas lecheras y establecer cultivos para cuyos productos no había mercado. (Toni, 1999).

principalmente, si practicada dentro de los límites legales impuestos por el código forestal brasileño.

Paralelamente a la lucha por la creación del FNO-especial y por la concesión de mayores beneficios a los usuarios de crédito, los movimientos de base trabajaron en un buen número de propuestas para crear alternativas productivas locales. Entre estas se puede destacar la implementación de casas de harina, mini industrias de procesamiento de frutas, aserraderos móviles, carnicerías comunitarias, producción de esquejes forestales y de cultivos perennes, construcción diques, procesamiento de pescado y apicultura. En la tabla 2, presentamos una síntesis de los proyectos desarrollados durante la década de 1990. Cabe destacar que la mayoría de estos proyectos nunca llegó a ser financiado. Otros recibieron algún auxilio financiero, pero fracasaron durante su implementación por diferencias gerenciales de las organizaciones ejecutoras, o por la falta de apoyo de la comunidad elegida.

Un ejemplo de iniciativa fracasada, muy citado por los líderes de las organizaciones de base, es el intento de establecer un canal directo de comercialización del cacao con compradores del Sur de Bahía, donde los precios son superiores a los que se pagan en la Transamazónica. Con muchas dificultades los idealizadores de esta propuesta consiguieron juntar a un pequeño grupo de productores y cerrar una carga para ser enviada al Sur. Luego que supieron de la iniciativa, los compradores locales elevaron sus precios temporalmente y desmovilizaron al grupo. Poco tiempo después los precios pagados volvieron a caer y los productores los consiguieron volver a organizarse. Este episodio demuestra que, con relación a la existencia de muchas organizaciones de base y liderazgo preparados, no se debe ser muy ingenuo respecto a las posibilidades de la acción colectiva entre los colonos de la Transamazónica. Los productores, de modo general, viven aislados unos de los otros y enfrentan dificultades económicas serias, lo que representa un obstáculo a la participación en los sindicatos, cooperativas, asociaciones, u otros organismos de representación. Además, la racionalidad económica del productor, orientada a la producción y al consumo familiar, muchas veces se impone y lo lleva a actuar en nombre de sus intereses de corto plazo, como bien demuestra el episodio de la venta del cacao.

Mientras los movimientos de base se esforzaban para encontrar alternativas productivas y mejores condiciones económicas para los productores de la Transamazónica, al FVPP se aproximaba de manera incisiva al Ministerio del Medio Ambiente, tornándose ejecutora de algunos de sus proyectos en la región y un actor clave en la negociación de temas ambientales en la región. Hasta 1999, la FVPP había participado dando apoyo o ejecutando directamente 35 proyectos, con las más diversas fuentes de financiamiento. Lamentablemente, los números no son muy precisos en este periodo, pero la fundación recibió directamente más de un millón de reales (alrededor de 430 mil dólares) en la década de 1990. Entre el 2000 y el 2005, el volumen de los recursos aumentó considerablemente. La FVPP firmó 31 contratos y, en nombre de las organizaciones que representa, captó cerca de 15 millones de reales (poco menos de 7 millones de dólares al cambio de diciembre del 2005), con más de diez financiadores, gubernamentales y no gubernamentales. En este último periodo, la FVPP aprobó nueve proyectos que sumaron un valor total de poco más de un millón de reales. Estos proyectos tenían como objetivo implementar acciones piloto relacionada principalmente a la recuperación de áreas degradadas; prevención al fuego, sustitución de la agricultura de corte, y quemada y manejo forestal sustentable,

construcción de infraestructura destinada a la educación y capacitación de hijos de agricultores.

Gobernanza Ambiental y Conflictos por el Acceso y Uso de los Recursos Naturales

A pesar de todos estos proyectos, el resultado más notable de la acción de los movimientos y de su articulación con el MMA y otros aliados en el área ambiental, talvez haya sido la implementación de nuevas modalidades de uso de la tierra en la región. Por nuevas modalidades, entiéndase creación de unidades de conservación y proyectos de asentamiento que visan el uso sostenible de los recursos naturales, que ya existían en otros lugares de la Amazonía, pero no en la región de actuación del MDTX. En la práctica, y específicamente en esta región, esto significó la creación de los PDS (Proyecto de Desarrollo Sustentable) “Boa Esperança” y “Virola-Jatobá”, en el Municipio de Anapu, y de las Reservas Extractivistas “Verde para Sempre”, en Porto de Moz, y “Riozinho do Anfrísio”, en Altamira. Conforme la ley 9.985, que establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), reserva extractivista es un área utilizado por poblaciones locales, cuya subsistencia se basa en el extractivismo y, complementariamente, en la agricultura de subsistencia y en la creación de animales de pequeño porte, y tiene como objetivos básicos proteger la vida y la cultura de estas poblaciones, y asegurar el uso sustentable de los recursos naturales de la unidad. El IBAMA es el órgano responsable por implementación y por la gestión, hecha en conjunto con los moradores, de las reservas federales. El PDS es un proyecto de asentamiento que tiene una propuesta parecida con la de las reservas, pero no es destinado necesariamente a las poblaciones que viven tradicionalmente del extractivismo, y sí a grupo que son estimulados a explotarlos. El órgano responsable por su implementación es el INCRA, apoyado por el MMA.

RESEX “Verde para Sempre”. El Comité de Recursos Naturales de Porto de Moz es un grupo de organizaciones de base⁷ formado para trabajar con las comunidades en actividades directamente ligadas a la gestión de los recursos naturales y ser un interlocutor junto a los órganos públicos municipales (Cámara de Vereadores y municipalidad) y estadual. El grupo estableció un convenio, un órgano de investigación y extensión de Altamira (LAET⁸) y con el MPST, a fin de que estos le prestasen asesoría técnica y política, respectivamente.

Una de las actividades más importantes del Comité fue la creación de las áreas comunitarias. Se tratan de área de floresta usadas tradicionalmente por las familias, principalmente para el extractivismo de la madera y de la castaña que, como reacción a la invasión por madereros, pasaron a ser delimitadas por las propias comunidades. Inicialmente, cuatro comunidades demarcaron sus áreas (que varían de 2.000 hectáreas a 15.000 hectáreas). Posteriormente, este trabajo se amplió llegando a más seis comunidades, envolviendo alrededor de 300 familias (Salgado e Kaimowitz, 2003). Esta iniciativa fue el embrión de la propuesta de creación de una reserva extractivista en el municipio, que fue

⁷ Inicialmente el comité era formado por el Sindicato de los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Pará (SINTEPP), STR, Asociación de los Pescadores de Porto de Moz (ASPAR), Asociación de Pequeños Productores Rurales de Porto de Moz (APRUPM) y el Consejo Parroquial de Porto de Moz.

⁸ El LAET - Laboratorio Agroecológico de la Transamazónica – es un equipo de Investigación-Desarrollo asociado al Núcleo de Estudios Integrados sobre Agricultura Familiar (NEAF / Centro Agropecuario / Universidad Federal de Pará).

siendo articulada por el comité, con el apoyo del MDTX, de ONG nacionales e internacionales y, principalmente, de la Iglesia Católica.

Un episodio muy importante en esta lucha ocurrió en septiembre del 2002, cuando el Río Jaraçu fue bloqueado por centenas de barcos comunitarios, cuyos tripulantes aprehendieron dos grandes balsas cargadas de trozos de madera retiradas ilegalmente de la región y más decenas de pequeños barcos que daban apoyo a la explotación criminosa de madera. La ONG Grrenpeace tuvo un papel muy importante en esta y en otras movilizaciones, que tuvieron gran cobertura en los medios, lo que atrajo más apoyo a la causa de la creación de la reserva.

La Reserva “Verde para Sempre” fue finalmente creada, por intermedio del decreto presidencial el 09 de noviembre del 2004 y representó la consolidación de una acción política ordenada y mantenida durante mucho tiempo por las comunidades caboclas y ribeirinhas de la región del medio Xingu. Ahora, el gran desafío viene siendo elaborar el plan de manejo de las 1.288.717 hectáreas.

RESEX “Riozinho do Anfrísio”. Ya en 1985, la Iglesia Católica, orientó a los ribeirinhos a lo largo del Xingu, Iriri, Curuá y Riozinho do Anfrísio, en la región conocida como Terra do Meio, a demarcar un área de 10 Km. x 10 Km. para asegurar el derecho de posesión de las tierras de uso forestal, donde acostumbraban a explotar la castaña y la andiroba, entre otros. Ya a fines de la década de 90, asimilando el discurso socioambiental, el movimiento social a lo largo de la Transamazónica, liderado por la Fundación Vivir, Producir y Preservar, Comisión Pastoral de la Tierra, FETAGRI regional y GTA, pasó a tener como bandera de lucha (negociada con el MMA en el Grito de la Transamazónica de 1999) la creación de un área protegida, tanto al sur como al norte de la Carretera Transamazónica. Con los estudios realizados por el Instituto Socioambiental (ISA, 2003), contratados por el Ministerio del Medio Ambiente, se identificó el gran potencial que tenía la Terra do Meio para la formación de unidades de protección integral y de uso sustentable.

Con grande flujo de madereras venidas de la región del sur de Pará en busca del mogno, pasaron a tener sus instalaciones en la región de São Felix do Xingu, en la década de los 80 y 90. Miles de kilómetros de carreteras fueron abiertos entre los Ríos Xingu, Iriri y Curuá. La carretera principal que era usada para el escurrimiento de la bauxita y cassiterita explotada por la empresa minera Canopus Ltda. En la región de Igarapé Bala, afluente del Iriri, fue usada como principal vía de salida del mogno de la región. Luego después, sirvió para la implantación de grandes haciendas en el área, principalmente a lo largo del Pardo y en la región de la Carretera y sus vecinales. Similarmente a lo que ocurrió en Porto de Moz, la rápida devastación de esta región a comienzo de la década de 2000, llamó la atención de los medios, lo que ayudó a las organizaciones de base de los trabajadores y ONG ambientalistas a presionar al gobierno por una rápida solución para los problemas locales. De este modo, en noviembre del 2004 por intermedio del mismo decreto presidencial que creó a la Resex “Verde para Sempre”, se creó la RESEX “Riozinho do Anfrísio” (Souza y Feitosa, en la prensa tipográfica).

La creación de las RESES y del PDS fueron victorias muy importantes de los movimientos de base ligados al MDTX. Sin embargo, queda evidente que ellos tuvieron aliados externos que fueron fundamentales en esta lucha. La Iglesia Católica dio su sustentación interna el movimiento, principalmente por medio del trabajo de organización de las comunidades de

base que viven en las áreas directamente afectadas por el PDS y por la RESES. En el PDS, más específicamente este trabajo tuvo también la participación directa de la Hermana Dorothy Stang en todo el proceso de presión sobre los órganos gubernamentales para que estos creasen y apoyasen a los PDSs. Organizaciones no gubernamentales marcadamente ambientalistas o socioambiental, agregaron recursos que hasta entonces estaban más allá del alcance de los movimientos locales. En Porto de Moz, Greenpeace contribuyó con su capacidad de atraer los medios y ampliar la repercusión de los crímenes ambientales tradicionalmente cometidos en el municipio. El ISA contribuyó con su capacidad técnica para los estudios sobre la creación de unidades de conservación en Xingu, además de haberse comprometido directamente en la lucha para que ellas fuesen creadas.

PDSs, Boa Esperança y Virola-Jatobá. Durante el proyecto de colonización, en Anapu, tierras de tres mil hectáreas fueron puestas a disposición por el INCRA a los llamados empresarios rurales, a través de Contratos de Alineación de Tierras Públicas. Tales beneficiarios tenían el plazo de cinco años para tornarlas productivas, en caso contrario, el contrato sería cancelado y las tierras permanecerían en el dominio de la Unión. Ni en los primeros cinco años, ni en los años subsiguientes, los empresarios beneficiados tornaron las tierras efectivamente productivas, por esto ilegalmente las vendieron a terceros, que repetirían el proceso sucesivamente.

Por el lado de los colonos inmigrantes, 20 años después, muchos pioneros ya habían sido vencidos por las dificultades de sobrevivencia y dejaron sus lotes, que fueron ocupados por nuevos inmigrantes. Aquellos que permanecieron, apoyados por la Iglesia Católica, se comprometieron en intensos procesos de movilización y construirían diferentes organizaciones en el municipio. La Iglesia Católica venía ya actuando en la organización social, y posteriormente integró a la movilización en ese momento bajo el comando del MPST, sin embargo en la primera década, el cuestionamiento respecto al abandono del estado y la sociedad no incluyó propiamente la forma del ordenamiento territorial.

Ya en 1997, las organizaciones sociales locales, incentivadas por la Misionera Dorothy Stange protocolizaron en el INCRA una solicitud de un total de 135.000 hectáreas de tierras para la reforma agraria, para fines de conservación de los recursos naturales, en las Glebas Belo Monte y Bacajá, las mismas que habían sido abandonadas por los empresarios que perdieron sus derechos de acuerdo a las cláusulas del contrato de alienación de tierras públicas. Con el protocolo de solicitud, ya en el año siguiente, cerca de 80 familias sin tierras ocuparon las tierras pleiteadas, en el lado norte de la Transamazónica, en la Gleba Belo Monte.

En 1999, el gobierno emitió la Portaria 477, creando el PDS (Proyecto de Desarrollo Sustentable), “una nueva modalidad de reforma agraria, que busca conciliar los intereses sociales con los ecológicos, y tiene como meta beneficiar a las poblaciones que basan su subsistencia en el extractivismo, en la agricultura familiar y en otras actividades de bajo impacto ambiental” (PORTARIA / INCRA/ N° 477/99). Esta modalidad es creada en un contexto de debates sobre la adecuación de crearse nuevos asentamientos en áreas forestales. Se decía que la tendencia sería perpetuar la burla al código forestal, con creciente deforestación. Creándose el PDS habría una alternativa, con el componente ambiental, también para las llamadas poblaciones no tradicionales, el inmigrante del campo sin tierra.

Solamente en 2003 que las áreas reivindicadas por las organizaciones sociales de Anapu son decretadas como objeto de reforma agraria a través de la creación de los PDS Esperança en la Gleba Bacajá y PDS Virola-Jatobá en la Gleba Belo Monte. En este intervalo, muchas familias sin tierra y sin participación en las discusiones centradas en la conservación ambiental comienzan a introducirse en las áreas pleiteadas para el PDS. Promesas irresponsables del gobierno, como inversiones en el montante R\$ 100.000.000,00 a ser aplicados en Anapu por intermedio de la SUDAM – Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía intensificaron la presión sobre las tierras, inclusive con el aumento de la migración para el área. Con esto, las organizaciones locales no pudieron consolidar el proceso de movilización y formación de los pioneros en los PDS, con presiones tanto por parte de los agricultores desinformados, como de personas sin el perfil del cliente de la reforma agraria, que buscaban tierras para fines especulativos.

En este ínterin, el estoque de madera del municipio empezó a escasear, y las tierras de los PDSs fueron crecientemente codiciadas por madereros de diferentes orígenes, alegando ser propietarios de las mismas. Esto obviamente exacerbó el conflicto y transformó el área potencialmente explosivo. De hecho, la situación explotó en 2004, con el asesinato de Dorothy Stang, que terminó creando un clima de presión insostenible para el gobierno federal que, finalmente, estableció los PDSs por intermedio del Decreto Presidencial.

De la forma como están actualmente, los PDSs todavía son apenas una promesa de desarrollo territorial sustentable. Pueden, sí, ser una amenaza de otro proyecto más de reforma agraria agresivo al medio ambiente e ineficiente para combatir la pobreza de la población rural. El rumbo que seguirá el proyecto depende mucho de la movilización de los trabajadores de la región y de las respuestas que obtuvieren de los órganos gubernamentales.

A pesar del inmenso apoyo que los movimientos sociales recibieron del MMA y de organizaciones ambientalistas, los trabajadores rurales siempre tuvieron un interés muy específico en la creación de las Reservas y de los PDSs, que no es totalmente coincidente con el interés conservacionista. Para ellos, lo que estaba en juego, sobre cualquier cosa, era el acceso a los recursos naturales de la región, notadamente la tierra. Este interés se chocaba frontalmente con los intereses de madereros, grileiros y grandes dueños de haciendas, que históricamente tienen ventaja sobre los grupos marginales en la lucha por la tierra. En este sentido, la aproximación con los movimientos ambientalistas y con órganos gubernamentales, más que representar una confluencia de la agenda de estos con la de los trabajadores, tuvieron un carácter estratégico. La prueba es que muchos productores rurales de Porto de Moz, por ejemplo, tenían, y aún tienen, serias dudas cuanto a la conveniencia de seguir las reglas que reglamentan el uso de la tierra en reservas extractivistas. Son ejemplares las palabras de una líder del movimiento sindical:

Fue una dura batalla, hasta por culpa del poder público. El alcalde era el mayor grileiro de tierra en nuestra región; tenía muchos juicios en la justicia, por personas que ya habían tenido sus casas quemadas, y nosotros viendo las grandes geleiras (barcos de pesca comercial), los madereros llevando las maderas de la región. Ya no había donde sacar ni un solo lote de tierra para la población que vive dentro de la reserva porque ya estaba todo loteado por las grandes empresas. Entonces, se cerró así, u optábamos por la reserva o quedábamos sin salida. Además, veíamos que en el área de vega, los grandes

terratenientes también ocupaban grande parte del área de vega, donde los pequeños ribeirinhos vivían... estaban siendo expulsos y nosotros creímos que la única solución era la reserva extractivista, mismo sabiendo que la creación de búfalo sería un problema que íbamos a tener, porque no es un animal de la región. En fin, tendríamos que asumir las consecuencias. Pero el problema de la tierra, de la reserva extractivista, nosotros resolveríamos. El tema del búfalo, que sería un problema dentro del RESEX, nosotros ya esperábamos.

Mudanzas Institucionales de Base y para la Base: Las Casas Familiares Rurales

Uno de los grandes problemas de la región Transamazónica ha sido la baja calidad de la educación, la insuficiencia de escuelas y la dificultad que los jóvenes tienen para estudiar y seguir ayudando los padres en el trabajo agropecuario. Esto tiene como consecuencia un elevado nivel de evasión escolar en las áreas rurales y la migración para la ciudad de los jóvenes que tienen condiciones de hacerlos. Este problema estaba en la pauta de discusiones del MPST desde el inicio de la década de 1990 y, en mediados de la década, algunos líderes del movimiento comenzaron a buscar soluciones en otras regiones.

Una alternativa que acabó siendo adaptada para la región fue la Casa Familiar Rural, una idea originaria de Francia y que los agricultores de la Transamazónica conocieron en Rio Grande do Sul. El principio de la CFR es la llamada “pedagogía de la alternancia”, según la cual los alumnos deben pasar una semana en la escuela, recibir las orientaciones técnicas y teóricas y después volver a sus hogares, donde pasan el mismo tiempo. La idea es que los estudiantes promuevan un intercambio de informaciones entre la escuela y las propiedades de sus padres, llevando de sus casas problemas reales de su vida en el campo y buscando en la escuela las soluciones apropiadas. Además de la enseñanza técnica, ellos también reciben la educación normal, con lagunas adaptaciones pedagógicas que aproximan los enseñamientos del contexto en que viven.

Con la ayuda de la ONG Pão para o Mundo, el Comité Católico Contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD), de Francia y de la OXFAM, el movimiento montó la primera escuela en el municipio de Medicilândia, en 1995. En los años siguientes fueron implementadas dos más, en Pacajá y Uruará. Los recursos en esta primera fase eran limitados y hubo poca cooperación de los gobiernos municipales, estadual y federal. La CFR de Uruará inclusive dejó de funcionar por estas dificultades. Sin embargo, la demanda por la implementación de nuevas casa en otros municipios aumentó, principalmente por la acción de los Sindicatos de los Trabajadores Rurales (STRs). Con esto, aumentó el poder de presión de los movimientos sociales para negociar algún tipo de apoyo junto a los órganos gubernamentales. De hecho, en 2001, fue realizada la Primera Marcha por la Educación Rural del estado de Pará. En la ocasión, representantes de los trabajadores rurales acamparon enfrente a la Secretaría Estadual de Agricultura, en Belém, y consiguieron establecer algunos convenios de cooperación con municipalidades y con la Secretaría Estadual de Educación. Entretanto, las concesiones aún son realizadas bajo mucha presión y ni siempre los acuerdos son honrados.

Recientemente, la FVPP consiguió un financiamiento vultuoso del BNDES (ver Tabla 3), con grande parte destinada a la construcción de CFRs en los once municipios donde la Fundación está presenta. En cada uno deberá haber una asociación responsable por la

gestión de la CFR local, con participación de los padres de los estudiantes y de las organizaciones de agricultores.

La implementación de las CFRs representa un gran avance para el movimiento, porque el proceso de negociación y articulación detrás de la propuesta involucra nuevos interlocutores y nuevas modalidades de acción del movimiento. Como vimos anteriormente, tradicionalmente el movimiento tuvo en el INCRA su gran blanco de demandas y presiones, una vez que este órgano es el responsable por todo el Programa de Colonización de Altamira, que llevó para la región gran parte de los trabajadores rurales que allá viven. Además, el MDTX siempre tuvo una tradición de movilizaciones de protestas y demandas por acciones gubernamentales incidiesen directamente sobre el desarrollo económico de la agricultura familiar.

Por otro lado, en el área ambiental, se puede decir que, en varias ocasiones el movimiento es que fue el blanco de demandas externas por colaboración y sociedades, por su papel privilegiado y su legitimidad social en la región. En el caso de las CFR, fue construido un diálogo más amplio, que incluye nuevos interlocutores. Entre ellos, se destaca el BNDES, que tiene papel clave en el financiamiento de la iniciativa. Además del banco, el movimiento tuvo que dialogar con el Consejo Estadual de Educación, para negociar la aprobación de la propuesta pedagógica y el reconocimiento formal del currículo de las CFRs. En estos casos, lo que se presentó no fueron las demandas, y sí propuestas concretas, con objetivos, argumentos y presupuestos muy claros. Más significativo aún es el hecho de que estas propuestas no tenían el propósito de atender intereses materiales inmediatos de la población; todo lo contrario, si tuviesen éxito, su mayor impacto probablemente sería sobre la próxima generación de agricultores familiares. Sin duda, este es un ejemplo claro de tentativa de promover cambios institucionales que efectivamente contribuyan para el desarrollo territorial y la gobernanza ambiental en la Transamazónica.

Esto representa un cambio práctico del movimiento, que hasta entonces elaboraba propuestas que eran entregadas al gobierno y ejercía presión para que las ejecutase. Esto fue muy importante en el comienzo de los años 90. En 1991, en su primera audiencia con el presidente Collor, el MPST le entregó el Primer Programa Global de Desarrollo de la Transamazónica, que sintetizaba todas las demandas locales. De este momento en adelante, estas propuestas, por un lado, se refinaron y, por otro, se volvieron más puntuales, con acciones de impacto más limitadas a pequeños grupos, por ser típicamente proyectos de desarrollo en escala piloto. Otra diferencia es que la propia FVPP pasó a ser la organización ejecutora de los proyectos. En síntesis, en los últimos años la conjugación del repertorio “protestas y propuestas”, definitivamente se inclinó más para el lado de estas.

Factores que afectan el impacto de los Movimiento Sociales

Es un hecho que los movimientos se movilizaran buscando promover el desarrollo territorial de la Transamazónica. Sus avances fueron significativos si se considera el relevante número de Proyectos de Asentamiento y los derechos de posesión respetados informalmente, reflejando la meta de distribución de tierras y contraponiéndose al proceso de concentración de tierras por parte de grandes agropecuarias y madereras. Por esto, tales avances son bastante limitados cuando se piensa en cambios productivos y de progreso efectivo en la calidad de vida de los colonos. Mientras tanto, el movimiento ha logrado éxito en el establecimiento de un ordenamiento territorial que potencialmente será

favorable a la población más pobre a mediano y largo plazo. Este ordenamiento, en parte, tiene como base el establecimiento de los PDSs y de las Resex, a demás del establecimiento de un mosaico de áreas de conservación que “blinden” a los productores familiares contra el avance de las madereras, agropecuarias, y grileiros.

El efectivo potencial de estas nuevas formas de ordenamiento depende fundamentalmente de las condiciones en que gobierno y sociedad, en especial el MDTX, a través de la FVPP, ofrezca a los beneficiarios de esas modalidades de regularización de tierras acopladas a la preocupación ambiental. Las RESEX son orientadas para beneficiarios extractivistas, los cuales de cierta forma practican sistemas de producción, según una lógica que incorpora modos específicos de gobernanza ambiental. Los PDSs, sin embargo, cuyo destino no se limita a las llamadas poblaciones tradicionales, están mas sujetos a sistemas de producción que consideran a la foresta como manera fortalecedora de biomasa o nutrientes a ser obtenidos a través de la quema. La composición de la relación de beneficiarios del INCRA apunta a individuos que ya venían de experiencias, casi siempre fracasadas, en otras áreas de asentamiento; los que pasaron por periodos relativamente largos como residentes y trabajadores urbanos, y aún hijos jóvenes de colonos de otras tierras, que deben buscar ahora terrenos en donde puedan construir nuevas familias. En gran medida, son esos nuevos participantes del movimiento, que tienen la expectativa de ser atendidos por la FVPP, en esta área de desarrollo. En este contexto, la discusión de los temas productivos y de conservación se hace urgente, pues es del resultado de esas discusiones que el Movimiento logrará la adhesión más numérica de sus miembros, pero también cualitativa, de miembros que efectivamente tengan compromisos con la temática de la gobernanza ambiental.

En cuanto el movimiento enfrentaba dificultades para conseguir aprobar e implementar sus proyectos más directamente ligados al desarrollo económico, los recursos en el área ambiental eran más abundantes⁹. Aun que muchos de estos proyectos incluían actividades de desarrollo, ellos invariablemente tienen carácter de experimental y/o son desarrollados en escala piloto. Además, estos proyectos típicamente se caracterizan por la intervención en las áreas productivas familiares, como el desarrollo de actividades agroforestales, o manejo forestal, por ejemplo¹⁰. Al igual que en estos casos, las unidades piloto son pocas y las experiencias aún muy incipientes.

Son raros los casos en que se desarrollan acciones “estructurantes” para utilizar en lenguaje de los líderes de los movimientos – o sea, que promuevan cambios institucionales conducentes al desarrollo territorial. Tales acciones incluyen el establecimiento de programas adecuados para la producción familiar, la provisión de asistencia técnica, el acceso a crédito rural y, por encima de todo, la estructuración de cadenas productivas, lo que exige, entre otras cosas, inversión en infraestructura de transporte y almacenamiento.

⁹ Hay que dejar claro que no hubo una lluvia de recursos financieros sobre la FVPP. En general, la Fundación sometía propuestas a publicaciones cerradas, con valores y productos previamente definidos por los financistas y donadores. Entretanto, esto significó un volumen de recursos incomparablemente mayor de lo que surgió en otras áreas de las políticas públicas.

¹⁰ Estos proyectos no permitían que el dinero de hecho llegase a los agricultores. Ellos recibían ropa, entrenamiento, pasajes y equipamientos que deberían ser utilizados conforme dictaba el proyecto.

Los relativos fracasos y éxitos del movimiento en parte se explican por la formación de alianzas estratégicas, por la capacidad de movilizar los recursos del movimiento y por el aprovechamiento de las oportunidades políticas que se presentan a lo largo de su historia.

Un cuarto factor, generalmente utilizado en el análisis de movimientos sociales es la identidad colectiva de los actores. Nuestro uso del concepto de identidad, no sigue aquel propuesto por defensores de las escuelas comúnmente llamadas como *Nuevos Movimientos Sociales*, desarrolladas principalmente por investigadores europeos con base o con respuesta a las influencias Marxistas y estructuralistas (al respecto del lineamiento académico de los paradigmas vigentes en el estudio de los movimientos sociales, ver a Cohen, 1985; Escobar y Alvarez, 1992; Tarrow 1994, 1998; Foweraker, 1995).

Para los estudiosos de los *Nuevos Movimientos*, los movimientos contemporáneos no surgirán a partir de divisiones y conflictos de clases. Contraponiéndose a enfoques Marxistas tradicionales, sus defensores reniegan el estado como locus central de lucha para los grupos movilizados: “Ellos [nuevos movimientos sociales] miraban los dominios de la sociedad civil, al contrario de la economía del estado, levantando temáticas relacionadas a la democratización de las estructuras de la vida cotidiana y concentrándose en las formas de comunicación en la identidad colectiva” (Cohen, 1985: 667). En las palabras de Alberto Melucci, uno de los exponentes de esta escuela, movimientos contemporáneos operan como señales, en el sentido de que ellos traducen sus acciones en desafíos simbólicos a los códigos dominantes” (1989: 12).

El lector más atento ya habrá percibido que en los movimientos sociales de la Trasmazónica tienen justamente en el Estado su principal locus de lucha y un origen esencialmente ligada a divisiones y conflictos de clase, lo que es natural en un movimiento de origen sindicalista, como orientado por los mentores de la Iglesia Católica. Si en la fase del MPST, la lucha por la sobrevivencia era lo que los aglutinaba y les daba una identidad colectiva de agricultores familiares abandonados por el gobierno y empobrecidos, distinguiéndolos de antagonistas históricos que se capitalizaban a costa de este abandono. En la fase del MDTX, la lucha por el desarrollo los aglutinaba en torno a proyectos de desarrollos específicos y les demanda identidad o identidades que permitan dar sentido de pertenencia a una gran diversidad de actores e intereses. Al mismo tiempo, esa identidad colectiva debe ser fuerte y suficiente para abarcar a todos en una plataforma política común. Por lo tanto, la identidad colectiva es un factor de gran importancia en la historia del movimiento, que explica su emergencia y la unidad durante la mayor parte de su existencia. En este punto proponemos derribar una falsa incompatibilidad entre los conceptos de Identidad y Movilización de Recursos

La explicación conceptual de la movilización de recursos como factor propulsor de movimientos sociales proviene del ambiente académico norteamericano y se insiere en una visión pluralista de la política, según la cual diferentes grupos compiten por sus intereses en la arena política. Sin embargo, existen grandes diferencias en la naturaleza y en el nivel de poder de cada grupo, lo que deja esta lucha desigual. El papel de los movimientos sociales es justamente romper estas barreras de la desigualdad y buscar una mejor posición con relación a los grupos que compiten por los mismos recursos. Para esto, es necesario movilizar recursos y construir su capital político (McAdam, 1982). Como los movimientos sociales tienden a ser muy limitados en su control de recursos discrecionales, solamente cuando estos recursos pueden ser obtenidos de aliados externos y simpatizantes es que las

organizaciones de movimientos sociales viables (SMOs)¹¹ pueden ocupar el campo político para moldar y representar las preferencias de estas colectividades (McCarthy y Zald, 1977).

En el caso de la Transamazónica, la intersección de recursos e identidad – se aplica muy bien en el análisis del papel de la Iglesia Católica¹² en los movimientos. Sin duda el movimiento surgió con base en una identidad católica, o mejor, de colonos católicos, forjada principalmente en el seno de las Comunidades Eclesiales de Base. La condición socioeconómica de colono fue valorada por los curas que trabajaban en la organización de las CEBs, como parte de la doctrina de la Teología de la Liberación, que los orientaba. Esta identidad creada a lo largo de los años 80, funcionó como una palanca para superar los obstáculos a la acción colectiva, bien identificados por Olson (1965). La iglesia también puso a disposición de los colonos un volumen significativo de recursos materiales, que incluyeron, entre otros, el préstamo de su estructura física (salones parroquiales, y la sede de la iglesia) para la realización de eventos; la donación de terrenos y edificios para la instalación de sindicatos y asociaciones, vehículos, y el costeo de entrenamiento, calificación y viajes de intercambios para inúmeros militantes del movimiento. Sin estos recursos, difícilmente el movimiento conseguiría ganar expresión regional y firmarse como un interlocutor de peso en discusiones políticas en la región. Sin los recursos humanos usados para sensibilizar la población y formar líderes, el movimiento tal como es hoy ciertamente no existiría. Seguramente la Iglesia fue el aliado más importante en la evolución de los movimientos de base de la Transamazónica y su mayor fuente de recursos.

El Ministerio del Medio Ambiente, ONG ambientalistas (en las cuales varios de los agentes principales tenían en común con los beneficiarios la filiación al mismo partido PT), y organismos de cooperación bilaterales e internacionales forman otro importante conjunto de aliados, pero con un papel más estricto, y con una agenda propia, mas que ayudaron a canalizar un considerable volumen de recursos para el MDTX. Como vimos, muchas veces esta agenda no era siempre coincidente con la de los movimientos de los trabajadores rurales. Sin embargo, estos supieron aprovechar lo que les servía en estas alianzas y, en contrapartida, ayudaron a promover algunos ítems de la pauta ambientalista.

La idea de oportunidades políticas tiene como importante base los trabajos de Tilly, para quien la difusión del capitalismo y el establecimiento de los estados-nación cambiaron las formas de control social y, consecuentemente, de resistencia (Tilly, 1978), abriendo grandes oportunidades de movilización. Oportunidades políticas, entretanto, no surgen solamente cuando grandes cambios estructurales ocurren. Ellas también están presentes en eventos menos espectaculares con los cuales los estados se enfrentan periódicamente. Como Tarrow (1994) observa, “No solamente cuando las reformas están pendientes, pero cuando

¹¹ Organizaciones de Movimientos Sociales (*Social Movements Organizations* - SMOs) son organizaciones que movilizan sus miembros para la acción colectiva guiada por metas políticas, es decir, para obtener algún bien colectivo. Juntas, todas las SMOs de un determinado movimiento forman la Infraestructura del Movimiento Social (*Social Movement Infrastructure* - SMI). Los SMIs de todos los movimientos sociales en una sociedad, forman el Sector de Movimientos Sociales (*Social Movement Sector* - SMS) (Kriesi, 1996: 153-4). McCarthy y Zald (1977) proponen una categorización similar, sin embargo, ellos se refieren a todas las organizaciones dentro de un movimiento, como la Industria de los Movimientos Sociales (*Social Movement Industry* - SMI), al contrario de infraestructura.

¹² Nos referimos genéricamente a la Iglesia en este artículo, pero la verdad es que este apoyo nunca fue institucional, y sí un compromiso de los miembros más progresistas del clérigo católico.

el acceso institucional se abre, cuando se cambian alineamientos, cuando conflictos emergen en la elite y cuando se aliados se tornan disponibles, los desafiantes encontrarán favorables (Tarrow, 1994: 81). En una definición más reciente y refinada, el autor explica que cuando usa el concepto de oportunidad política se refiere a “dimensiones consistentes pero no necesariamente formales o permanentes, del ambiente político que fornecen incentivos para la acción colectiva al afectar las expectativas de fracaso o éxito” (Tarrow, 1998: 76-77).

Las oportunidades políticas que se abrieron para el MDTX estuvieron íntimamente relacionadas al crecimiento del discurso ambientalista a fines de la década de 80 e inicio de la década de 90, y fueron marcadas por una secuencia de eventos que se sucedieron e pocos años y que, en mayor o menor grado, tuvieron impactos de larga escala: el asesinato de Chico Mendes, la movilización contra la construcción del Complejo Hidroeléctrico del Xingu, ambos en 1989, y la realización de la Río-92, tres años después. Ciertamente fueron cambios que afectaron el ambiente político a escala nacional e internacional. Sin embargo, más que dar incentivos para la movilización, estas oportunidades abrieron espacios para la formación de sus alianzas estratégicas. En realidad, la movilización popular, en lo que se refiere a las grandes manifestaciones y protestas públicas, se enfrió recientemente, particularmente después de la elección del Presidente Luis Inácio Lula da Silva, en 2004. Al mismo tiempo, se intensificó el papel de la FVPP como articuladora y ejecutora de proyectos que obtuvieron auxilio del estado.

El Movimiento en el Poder: Oportunidades y Desafíos

La consolidación del movimiento sindical y del MDTX fue acompañada de un crecimiento gradual del Partido de los Trabajadores en la Transamazónica. Los líderes del movimiento fueron también fundadores del Partido y gran parte de sus militantes es afiliada al PT. Actualmente, todas las personas electas por el PT en la región son ligadas a la FVPP. De los cinco diputados de la bancada del PT e la Asamblea Legislativa del Pará, dos son ex dirigentes el MPST. Los dos actuales alcaldes, electos por el PT en los municipios de Placas y Medicilândia son también ex dirigentes de este mismo movimiento social. Uno de los fundadores y ex coordinador general del movimiento fue electo diputado federal en 2004. Pasada la elección de 2004, cuando el PT ascendió a la presidencia de la República, varios líderes del movimiento fueron ascendidos a cargos de dirección de órganos del gobierno federal.

La estructuración y el crecimiento del PT en la región, las victorias electorales en las elecciones locales estaduais y federal, y la inserción de líderes del movimiento en la burocracia estatal fueron conquistas muy importantes para el movimiento que, por mérito de su movilización y organización consiguieron ocupar espacios políticos teniendo el apoyo de la población de Transamazónica. Por otro lado, esto también ofrece ciertos riesgos al movimiento como un todo. A pesar de los avances políticos, el gobierno federal continua e deuda con la región de la Transamazónica, que padece de los mismos problemas identificados hace más de 30 años y que siguen en la pauta de los movimientos sociales: falta de infraestructura de transporte, de salud, de educación, de asistencia técnica a los productores, de crédito rural, etc.. Los militantes de los movimientos de base tienen conciencia de que a pesar de la mudanza política, sus reivindicaciones no están siendo adecuadamente atendidas. Sin embargo, por su identificación con el PT, ellos perdieron

gran parte de su capacidad de dar voz a su insatisfacción públicamente. En otras palabras, el movimiento se enfrió y perdió parte de su combatividad y espontaneidad.

La dificultad de separar claramente los papeles del movimiento social y del partido trae un serio riesgo a la continuidad o al menos a la unidad del movimiento. El ejemplo más claro es la reciente retomada por el gobierno federal de la propuesta de construcción del complejo Hidroeléctrico del Xingu, ahora denominado *Belo Monte* – el mismo que dio el empuje inicial en el MPST en 1989. El problema es que ahora el gobierno tiene el apoyo de los trabajadores de la Transamazónica, pero el proyecto, a pesar de algunas mudanzas, sigue teniendo gran impacto sobre el medio ambiente y la población de la región, especialmente sobre los pueblos indígenas. Los movimientos sociales, antes unánimemente contrarios a la propuesta, hoy comienzan a mostrar disensiones. En las palabras de un líder:

“Tenemos que tener conciencia de que la usina va salir de cualquier manera y en algún momento. Pues es mejor que salga en este gobierno, porque nosotros podemos confiar en él. Es nuestro gobierno, y es más fácil negociar con él que con otro”.

Esta declaración choca con lo que fue dicho por otro militante del partido, que era vereador en 2001, cuando el MDTX realizó el *Seminario Regional de Desarrollo Sustentable y UHE Belo Monte, en Altamira*:

“Este modelo de Desarrollo propuesto por la Eletronorte es cuestionable. Nosotros, como bancada del PT, estamos juntos con la sociedad para luchar por sus derechos. Lo que el pueblo necesita y, si preciso, impedir la construcción de la Usina”.
Antônio Bispo – Vereador del municipio de Altamira.

Actualmente, los trabajadores rurales que fueron electos para cargos ejecutivos y legislativos viven el dilema entre apoyar las decisiones de su gobierno o de su base que, en gran parte, es contra la construcción del Complejo. Esta definición también genera roces con el aliado principal del movimiento – la Iglesia Católica – que tiene en el Obispo del Xingu uno de los principales defensores de los derechos de los rublos indígenas en Brasil. Como los indígenas serán justamente los mayores perjudicados por la construcción de *Belo Monte*, la Prelacia de Xingu se pone en contra la obra. Este roce también demuestra una fragilidad en la gran coalición representada en el MDTX. A pesar de la pretensión de ser un movimiento de representación pluralista, los intereses de los indígenas quedan claramente en segundo plano dentro del movimiento, y en este embate entre identidad partidaria y principios, son ellos los que más pueden perder.

Conclusiones

Iniciamos este proyecto preguntando cuál es el papel de los movimientos sociales en la construcción de la gobernanza ambiental y del desarrollo territorial y, adicionalmente, si estos dos procesos están correlacionados.

Con relación a la primera parte de la pregunta, el Movimiento por la Sobrevivencia de la Transamazónica y Xingu logró avances significativos en términos de gobernanza ambiental, lo que en la práctica se tradujo en la creación de Reservas Extractivistas y de Proyectos de Desarrollo Sustentable, que son esencialmente instrumentos de desarrollo territorial. Esto fue posible por la amplia gama de alianzas que el movimiento estableció y particularmente por su aproximación con el Ministerio del Medio Ambiente.

El establecimiento de estas modalidades de uso de la tierra implica en nuevas normas de acceso y de uso de los recursos naturales que deben ser elaboradas en conjunto entre el estado y sectores de la sociedad local. Dichas normas incluye leyes, reglas explícitas y acuerdos formales o tácitos entre los involucrados en el proceso. Y esto provocará reales mecanismos de gobernanza ambiental. El éxito del movimiento hasta este punto es significativo, pero representa solamente un primer paso en la construcción de esta gobernanza. Será necesario un comprometimiento mucho mayor de la base del movimiento y de los órganos estatales para que esto efectivamente se concrete.

En lo que se refiere al desarrollo territorial, los resultados obtenidos por el movimiento no son tan claros y, quizá, un poco contradictorios. La población local se ha organizado y movilizó hace más de 30 años buscando, principalmente, garantizar el acceso a la tierra y a los recursos naturales de la región, así como inversiones y servicios públicos para obtener su sustento y mejorar sus condiciones de vida. Gran parte de sus tentativas de obtener dichos servicios e inversiones, y promover cambios en la base productiva de la región, fracasó, principalmente, por la falta de interlocutores dentro del aparato estatal. Por otro lado, los mecanismos de gobernanza ambiental que el MDTX ha establecido, muchas veces en nombre de una agenda ambientalista que no es propiamente suya, ha ayudado a garantizar el acceso a la tierra y a los recursos naturales de la región. Estas iniciativas son la base para un desarrollo territorial más equitativo y sustentable, pero todavía hay mucho que hacer para que se evolucionen para esta situación.

Esta discusión demuestra que la gobernanza ambiental practicada por el movimiento social no puede ser entendida de manera separada del desarrollo territorial, lo que a lo mejor sea hasta obvio para lo que son de la región y conviven con un histórico de conflictos por la tierra, violencia y destrucción ambiental intensa. La regularización de la situación fundiaria en la región, el establecimiento de las áreas de protección ambiental y de mecanismos de protección social es fundamental para que se promueva el desarrollo sustentable de la Transamazónica. A pesar de modestos, los pasos dados por el MDTX y por sus organizaciones afiliadas son muy importantes y están en la dirección correcta. Sin embargo, es necesario que el movimiento no se enfríe y siga presionando para que el discurso del desarrollo sustentable se materialice en logros concretos para la población local.

TABLA 3: Principales Proyectos Ejecutados por la FVPP con apoyo del Gobierno Federal

Financista	Año	Proyecto	Objetivos	Valor
Ministerio Salud	2002	Flor da Noite	Trabajar con las mujeres profesionales del sexo en la prevención de enfermedades sexualmente transmisibles	4.400,00
INCRA/ MDA	Dic/04 a Dic/05	Estudio de viabilidad Proyecto Agroindustria Canavieira Abraham Lincoln	Realizar los estudios para subsidiar el Gobierno Federal-INCRA y las entidades involucradas, a tomar decisiones sobre la Usina Pacal.	157.640,00
GESTAR/ MMA	Mayo/05	Proyecto de Gestión Ambiental Rural del Pólo de la BR 163	Fortalecer iniciativas que promuevan el buen uso de los recursos naturales, en una gestión participativa del territorio, una economía en base	62.381,40
Promanejo / MMA	Mayo/04 a Mayo/06	Manejo forestal comunitario en área de asentamiento agrícola en la Transamazônica	Desarrollar una experiencia piloto de Manejo Forestal Comunitario en Área de Asentamiento Agrícola de la Transamazônica, en el municipio de Uruará	449.900,00
MMA	Enero/00 a Enero/03	Proyecto Campo sin Quemas Prácticas Alternativas al Uso del Fuego	Desarrollar prácticas alternativas de agricultura familiar, sin el uso del fuego en la preparación de áreas para fines agrícolas en la Amazonía.	250.000,00
MMA	Ago/02 a Ago/03	Organización Social por el Desarrollo Sustentable	Consolidar una propuesta de desarrollo Integrado y Sustentado con un nuevo modelo de Financiamiento para a Región de la Transamazônica y Xingu.	150.000,00
MMA	Jul/02 a Jul/03	Participación Social en el Desarrollo Sustentables de la Transamazônica y	Fortalecer las condiciones institucionales para organizaciones de productores rurales, estudiantes, movimientos	90.000,00

		Xingu	sociales y urbanos para participar de la gestión Ambiental y Social	
MMA	Enero/04 a Julio/05	Fortalecimiento de las Acciones Integradas de Desarrollo Sustentable	Contribuir para Consolidar las Acciones de Desarrollo Sustentable en la región de Xingu e Iriri	80.000,00
MMA	Enero/00 a Enero/02	Enriquecimiento Forestal	Difundir prácticas agroecológicas en áreas degradadas en zonas de fuerte presión de deforestación, elevando el número de productores que sirva como referencia de implementación de sistemas productivos sustentables	80.000,00
BNDES	Mayo/04 a Mayo/07	Consolidación de la producción Familiar y contención de la deforestación en la Transamazónica y Xingu	Contribuir con el fortalecimiento económico de la producción familiar, con base en el reordenamiento del espacio fundiários en aumento de la productividad en las áreas alteradas y en la intensificación del uso sustentable de los recursos forestales, teniendo al CFR como el centro de esa estrategia.	10.847.000,00

Tabla 2: Propuesta de desarrollo de alternativas productivas para la región de la Transamazónica

Nombre de Proyecto	Institución Proponente	Socios	Objetivos	Año
FRUTICAL	MPST	--	Hacer un aprovechamiento de las frutas y productos regionales (peces).	--
Medicina casera	MPST	--	Involucrar a los agentes comunitarios para el mejor aprovechamiento de los alimentos y de las medicinas caseras	
Apicultura	APRAR, STR de Altamira	--	Introducir la apicultura en la región como alternativa de renta	1995
Pequeñas represas	UFPA, municipios y MPST	--	Generar energía para pequeños emprendimientos de agricultores familiares	1996
Tecnología alternativa de agriculturas	MPST	--	Implantar procesos agroecológicos en la Transamazónica.	1996
Carnicerías comunitarias	COOPAME	MPST	Estructurar y organizar el comercio de carne con precios accesibles; comercializar la producción de socios y de las organizaciones.	1995
Producción de mudas	MPST	EMBRAPA	Producir mudas para los proyectos FNO de 1995 y 1996.	1995
Recursos Agroforestales	MPST	LAET, CAT.	Reforestamiento de cultivos, financiamiento de más o menos 30 productores por municipios; aprovechamiento de la madera	1996
Formación de productores	MPST	--	Gerenciamiento de propiedades; mejor administración de las propiedades (cuaderno de gestión).	1995
Manejo Sustentable de Pastizales	PAET	MPST, LAET, STR's y asociaciones.	Hacer diagnóstico de los pastizales, fertilidad de suelo en la región, introducción de nuevas variedades en los pastos, recuperación de los pastos con leguminosas; Creación de 23 haciendas experimentales; realización de seminarios;	1998

			producción de cartillas; Mineralización y sanidad animal	
Apoyo a la Elaboración Política de Des. Áreas Ribeirinhas y Extractivistas	PAET	STR y asociación de pescadores de Porto de Moz, SINTEPP	Buscar alternativas de auto sustentación de estas comunidades	1996
Torrefacción de café (nunca funcionó)	MPST, COOPAME, COPERNAME, STR Medicilândia, ASPRAM	--	Agregar valor a la producción agrícola de los agricultores.	1997
Industrialización de la leche	COOPETRA, Iglesia Luterana	PAET	Entrenamiento de funcionarios; transferencia de tecnología.	1997
Mini industria	STR de Medicilândia y Uruará	MPST	Agregar valor a la producción agrícola de los agricultores.	1997
Maquina de arroz	ALT, STR de Pacajá	MPST	Beneficios y comercialización	1994
Central de comercialización	MPST	SACTES	Crear un mecanismo de coordinación de la comercialización regional	1997

Tabla 1: Evolución del Rebaño Bovino en Brasil, Estado de Pará y Municipios de la Transamazónica y Baixo Xingu 1991 – 2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	% crecimie nto
Brasil	147.102.314	152.135.505	154.229.303	155.134.073	158.243.229	161.227.938	158.288.540	161.416.157	163.154.357	164.621.038	12%
Norte	13.316.950	15.361.795	15.846.530	17.066.794	17.966.117	19.183.092	17.982.582	19.297.809	21.098.665	22.430.811	68%
Pará	6.182.090	6.626.179	6.989.688	7.434.835	7.539.452	8.058.029	6.751.480	7.539.154	8.337.181	8.862.649	43%

Altamira	95.000	100.000	90.000	75.000	80.000	89.600	116.633	118.082	121.034	134.950	42%
Anapu	-	-	-	-	-	-	-	46.426	47.000	47.000	
Brasil Novo	-	-	-	40.000	55.000	65.000	92.000	93.292	95.157	109.430	
Medicilândia	29.100	35.000	30.000	26.000	28.200	31.000	49.000	50.810	52.336	58.616	101%
Novo Progresso	-	-	-	85.000	105.000	140.000	83.182	87.000	100.000	105.000	
Pacajá	210.000	220.000	235.000	140.000	135.000	181.000	103.516	81.108	85.142	95.350	-55%
Placas	-	-	-	-	-	-	-	22.000	25.000	60.000	#
Porto de Moz	7.710	8.210	7.800	8.150	8.650	8.780	8.345	8.645	8.956	9.150	19%
Rurópolis	16.800	17.400	25.000	30.000	32.000	40.000	30.244	32.000	35.000	39.200	133%
Senador José											
Porfírio	32.000	30.000	45.000	40.000	35.000	40.000	26.367	9.000	9.585	11.080	-65%
Uruará	43.200	45.000	42.500	60.000	75.500	110.000	74.206	75.690	80.272	90.306	109%
Vitória do Xingu	-	-	-	65.000	60.000	75.000	101.544	102.100	105.164	108.850	
Total	433.810	455.610	475.300	569.150	614.350	780.380	685.037	726.153	764.646	868.932	100%

Fuente: IBGE

Bibliografía citada

- Cohen, J.L. 1985. "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements." *Social Research* 52: 663-716.
- Escobar, A. 1992. "Culture, Economics, and Politics in Latin American Social Movements Theory and research." In *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, ed. A. Escobar and S.E. Alvarez. pp. 62-85. Boulder: Westview Press.
- Foweraker, J. 1995. *Theorizing Social Movements*. London and Boulder: Pluto Press.
- Kriesi, H. 1996. "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, eds. D. McAdam; J.D. McCarthy; M.N. Zald. pp. 152 - 184. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, J.D. and M.N. Zald 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory" *American Journal of Sociology* 82: 1212-1241.
- Melucci, A. 1989. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Philadelphia: Temple University Press.
- MPST 1991. *Propuesta de Proyecto Global de Desarrollo de la Región de la Transamazónica*. Altamira: Movimiento por la Sobrevivencia de la Transamazónica.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rucht, D. 1996. "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-Movement and Cross-National Comparison." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, eds. D. McAdam; J.D. McCarthy; and M.N. Zald. pp. 185 - 204. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salgado, I. e D. Kaimowitz. 2003. "Porto de Moz: O prefeito Dono do Município". In Toni, F. e D. Kaimowitz (Eds). *Municípios y Gestión Forestal en Amazonía*. Natal, AS Editores.
- Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, S. 1998. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, C. 1978. *From Mobilization to Revolution*. London: McGraw Hill.
- Toni, F. 1999. *State-Society Relations on the Agricultural Frontier: the Struggle for Credit in the Transamazonica Region*. Gainesville: University of Florida, Political Science Department, 265 p. Tesis de Doctorado.

Capítulo 14.

MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN NICARAGUA

Mariana Barrios Jackman
Sonia I. Wheelock Díaz¹

La investigación pretende identificar el proceso de formación del movimiento social que ha surgido a partir de las discusiones en torno a la gestión del agua en el país, principalmente sobre la Ley General de Aguas y el tema de la privatización del agua en Nicaragua. Específicamente se plantearon como objetivos del estudio, describir las discusiones del movimiento social y las organizaciones alrededor de la gestión del agua en Nicaragua, conocer las opiniones, nivel de representación, quiénes están –o no– representados en éstos, y conocer la incidencia de las acciones que estas agrupaciones han emprendido. Abordar los mecanismos de lucha empleados, y los aciertos y dificultades que han enfrentado. Además de hacer una aproximación a las propuestas que plantean en términos de gestión y gobernanza ambiental del agua.²

1. MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA GESTIÓN DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA

Bien es conocido que alrededor de todo el mundo una serie de movimientos sociales se han levantado en la lucha por lograr un acceso justo y equitativo del recurso agua. La movilización social más emblemática en la lucha por el agua es sin lugar a dudas la llevada a cabo en Cochabamba, Bolivia, donde decenas de miles de habitantes se tomaron las calles y realizaron una huelga general que paralizó la ciudad para expresar su

¹ Investigadoras de Nitlapán-UCA, Managua, Nicaragua. Este estudio se desarrolla en el marco del *Programa Colaborativo de Investigación sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural*, coordinado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

² La información presentada se basa en entrevistas a profundidad realizadas a líderes de organizaciones de la sociedad civil, involucrados en la lucha por el agua en el país, llevadas a cabo durante un período de cuatro meses, que se extendió desde junio a septiembre de 2005. En total se entrevistaron 16 representantes de 13 organizaciones de la sociedad civil. Para la realización del estudio se entrevistaron también funcionarios del gobierno central, de gobiernos locales y representantes de asociaciones municipales.

descontento por el aumento en las tarifas y cortes de suministro, luego que el sistema de abastecimiento de agua potable de la ciudad fuera vendido a Bechtel, una poderosa empresa estadounidense (*Barlow, 2004*).

Han surgido también en otros países de Latinoamérica levantamientos masivos en contra de las políticas y las acciones de privatización llevadas a cabo en estos países. Por ejemplo, en Uruguay, una coalición de trabajadores y asociaciones logró la aprobación pública de un referéndum nacional que permitía una enmienda constitucional para garantizar el agua como derecho humano y bien público. En Chile, los grupos ecologistas han protestado enérgicamente contra la venta de los sistemas fluviales. Mientras, protestas similares se han repetido en Argentina, Perú, Guatemala y México (*Barlow, 2004*).

Esta forma de protesta ha estado enmarcada por la implementación de reformas estructurales en el Estado impulsadas por los Organismos Financieros Internacionales en casi todos los países de América Latina y el Caribe, en las últimas dos décadas. Las reformas implementadas tienen el objetivo común de reducir el papel y tamaño del Estado. Por el contrario, los movimientos sociales reclaman en general, una participación más activa del Estado en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, apoyando la posición de que el gobierno tiene la responsabilidad social de brindar los servicios básicos a la población.

Se identifican tres grandes tendencias impulsadas por las reformas en cuanto a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento: (i) la descentralización de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, (ii) la adopción de políticas tendientes a aumentar la participación del sector privado (nacional y transnacional) en los servicios y (iii) los procesos de descentralización y privatización acompañados por la exigencia del autofinanciamiento de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento (*CEPAL, 1999 en Altamirano, 2005*).

Aún son pocos los países que han adoptado estas políticas tendientes a aumentar la participación del sector privado en los servicios. En algunos países estas tendencias se han reflejado en las legislaciones marco o generales del agua que se han expedido, mientras que en otros se encuentran en la etapa de elaboración. Sin embargo, la creación e implementación de estas políticas a menudo se han visto inmersas en discusiones y debates muy prolongados, propiciados tanto por los entes gubernamentales como por actores de la sociedad civil.

2. LAS REFORMAS SOBRE EL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO EN NICARAGUA

En Nicaragua la influencia de las reformas estructurales del Estado ha dado como resultado que el marco legal e institucional relacionado a la gestión del agua sea bastante complejo. Actualmente existen aproximadamente 37 instrumentos jurídicos (leyes, decretos y reglamentos) relacionados con el sector agua potable y saneamiento, cuyas disposiciones pueden resultar en ocasiones contradictorias. Al mismo tiempo, a través de

estas regulaciones se han creado una gran cantidad de instituciones, algunas de las cuales poseen las mismas competencias, originando duplicidad de funciones.

Como punto de partida, la Constitución Política de Nicaragua establece que los recursos naturales pertenecen a la nación, siendo deber del Estado normar su manejo, otorgándole facultad de concertar contratos de explotación de los mismos. El consumo de agua con diversos fines (agrícolas, industriales, etc.) no está regulado, y no existen pagos o retribuciones al Estado por el derecho de uso del agua subterránea (FAO, 2000).

A finales de la década de los 80s el gobierno inició un programa con el propósito de desarrollar un proceso de ajuste estructural, el cual representaba una condición para el otorgamiento de financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los principales objetivos que buscaba este programa fueron, entre otros, *la reducción del sector público, la privatización de empresas estatales y la reducción de la intervención del Estado en las decisiones económicas del mercado* (OPS-ENACAL, 2004).

Luego de los programas de ajuste, el Servicio de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (SRPC), con objetivos similares a los primeros, ha influenciado e incentivado grandemente la emisión y transformaciones de las regulaciones relacionadas con la gestión del agua en el país. Como parte de este proceso, el gobierno creó el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (PRMSP), orientado a lograr la descentralización de los servicios públicos y la participación del sector privado en los mismos.

Según la normativa actual, el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC), a través de AdAguas -un ente desconcentrado del Ministerio- posee la competencia de implementar los procedimientos para la tramitación de solicitudes de permisos y/o concesiones. Sin embargo, por presiones de la sociedad civil organizada –y por la carencia de un marco regulatorio específico que regule el uso de los recursos hídricos- se aprobó en el 2003 la ley 440 de “Suspensión de Concesiones de Uso de Aguas”. Esta norma se mantendrá en vigencia hasta que sea aprobada una Ley General de Aguas, lo

El Anteproyecto de Ley General de Aguas

Desde hace cinco décadas ha habido en Nicaragua esfuerzos por unificar y uniformar las normativas existentes sobre el recurso hídrico. Esto dio lugar a que en 1998 la Comisión Nacional de Recursos Hídricos elaborara parte de un proyecto de Ley General de Aguas. Sin embargo, no hubo consenso en los aspectos institucionales y el régimen de concesiones, por lo que dicho proyecto fue desestimado.

Se presentaron a la Asamblea Nacional tres proyectos de Ley. Uno presentado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC), y dos proyectos provenientes de organizaciones de la sociedad civil. A partir de los insumos obtenidos de las tres iniciativas, se elaboró un nuevo anteproyecto, el cual fue aprobado en lo general el 3 de febrero de 2005, y que actualmente se encuentra en espera de ser aprobado en lo particular.

El anteproyecto de Ley General de Aguas sigue la tendencia de muchos países de América Latina y el Caribe. Establece que *el agua es un patrimonio nacional que no podrá ser objeto de privatización alguna*. Sin embargo, instituye la posibilidad de brindar concesiones, autorizaciones o permisos de aprovechamiento de agua, por períodos de cinco a treinta años, renovables y con derechos transferibles, otorgando preferencia al uso para fines domésticos. El usuario del agua deberá pagar un canon o una contribución por el aprovechamiento de la misma.

que representa una limitante para la implementación de las políticas del PRMSP, en la medida en que obstaculiza la participación de privados en la prestación de servicios públicos.

3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA GESTIÓN DEL AGUA EN NICARAGUA

En el 2001 el gobierno emprendió algunas iniciativas que tenían como objetivo la privatización de una de las dos centrales hidroeléctricas estatales más importantes (HIDROGESA, Planta Centroamérica), así como otorgar en concesión la administración de la empresa estatal prestadora del servicio de abastecimiento de agua potable. Esto motivó a que muchas organizaciones de la sociedad civil iniciaran un movimiento en contra de la privatización del agua.

Cuando se inició la licitación para otorgar una concesión de uso exclusivo de la central hidroeléctrica, se levantaron protestas de la comunidad indígena de Jinotega, cuyas tierras fueron expropiadas durante la administración Somoza para la creación del Lago de Apanás (fuente de agua de la hidroeléctrica). Dichas protestas fueron apoyadas por la Asociación de Educación y Comunicación “La Cuculmeca”, a las cuales se sumaron otras organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales. Fue a raíz de estas protestas, entre otros inconvenientes durante el proceso de venta,³ que los diputados de la Asamblea Nacional promulgaron la Ley 440 de “Suspensión de Concesiones de Uso de Aguas”.

En mayo del 2003 el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Nacional una propuesta de Reforma a la Ley de creación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, que incluía una “modernización” de la administración de la empresa y la contratación de una empresa consultora. Para hacer esta reforma efectiva, el BID haría un préstamo de 21 millones de dólares al gobierno. Mientras, en marzo del 2004 el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) introduce su propuesta de Ley General de Aguas ante la Asamblea. Múltiples organizaciones de la sociedad civil se oponen rotundamente a ambas legislaciones por considerarlas altamente privatizadoras.

Todos estos acontecimientos fueron el precedente para que organizaciones de la sociedad civil que trabajan temáticas diversas -incluyendo algunas de larga trayectoria tradicionalmente no enfocadas en el tema del agua-, formaran alianzas bajo el emblema de “No a la Privatización del Agua”. Estas organizaciones han emprendido acciones encaminadas a plantear la problemática alrededor del agua y a impulsar la lucha de la sociedad civil por un acceso justo al recurso.

El movimiento social y organizaciones civiles involucradas en la lucha por el agua

Existen tres actores identificables en esta lucha por la no privatización del agua que se ha gestado en Nicaragua: El movimiento Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua, la ONG Red Nacional de Defensa del Consumidor (RNDC) y la Red de Acción Conjunta de Iglesias.

³ La contraloría de la República detuvo esta venta, bajo queja de ENRON (USA) de Nicaragua el 10 de Mayo del 2002 y lo ratificó el 20 de Agosto y 1 de Octubre, por violación de procedimientos que favorecían a la Costal Power, la otra compañía que participaba en la licitación. La Privatización de HIDROGESA era parte del los acuerdos para ingresar a la HIPC.

En términos amplios podríamos decir que todas estas organizaciones han participado de un único movimiento, cuyo vínculo principal es la lucha por el agua, pero se hace necesario analizar más de cerca la forma de organización, posiciones y participación en las discusiones sobre el tema del agua de cada uno de estos actores de manera individual, reconociendo así algunos aspectos en los que no se identifican entre sí, y otros motivos por los que han preferido actuar de manera independiente.

Es importante señalar que al contrario de lo que ha sucedido en los movimientos sociales que han surgido en la lucha por el agua en otros países, en Nicaragua no ha habido una representación importante de las organizaciones de mujeres, jóvenes y sindicatos en las discusiones recientes en torno a la Ley de Aguas y el tema de la privatización. Este fenómeno puede deberse en parte a que el tema de la gestión del agua no se encuentra dentro de las áreas prioritarias de estas organizaciones.

Frente al intento de privatización de HIDROGESA, un grupo de indígenas de Jinotega exigió una retribución en vista de que el embalse de la hidroeléctrica se encuentra en tierras expropiadas a la comunidad. Si bien es cierto esto constituyó un antecedente para que se formara un movimiento por el agua, el movimiento indígena no ha tenido una intervención importante en las discusiones posteriores. Esto puede deberse a que el movimiento indígena está más relacionado a otras temáticas como la propiedad de tierras y las concesiones forestales cuando éstas son autorizadas en sus territorios.

A continuación se describe el movimiento y organizaciones sociales que han jugado un papel destacado en la lucha por el agua en Nicaragua.

Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua

Ante el contexto que se desarrolló a partir de la elaboración de una legislación general sobre el recurso hídrico por parte del gobierno, el Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (GPAE) junto a diversas organizaciones de la sociedad civil se dedicaron a la tarea de iniciar una serie de encuentros con algunos sectores de la población y gobiernos locales para analizar la propuesta de Ley. Se dio lugar así a un proceso de consulta que se llevó a cabo en 65 municipios del país, iniciado en el mes de julio de 2003. Durante este proceso de consulta se conforma el movimiento social Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua.

Participan en La Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua alrededor de 30 organizaciones que trabajan en diferentes departamentos del país y con diferentes ámbitos y sectores de la población. Entre las organizaciones más activas encontramos algunas que trabajan con pequeños productores rurales, como el GPAE y La Cuculmeca; organizaciones ambientalistas, como el Centro Humboldt; asociaciones de consumidores como ACODEMA y LIDECONIC⁴, organizaciones que trabajan con los gobiernos municipales, como Fundación Popol Na; movimientos populares como el Movimiento Social Barrial; organizaciones que trabajan por el desarrollo de comunidades urbanas y rurales como CISAS, además de representantes de la Coordinadora Civil⁵.

⁴ Asociación de Consumidores de Masaya y la Liga de Defensa de los Consumidores de Nicaragua.

⁵ La Coordinadora Civil es un espacio donde convergen alrededor de 400 organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, su objetivo principal es la incidencia en políticas públicas.

A la luz de la definición creada por Diani (1992) citada en Piñeiro (2004): “*Un Movimiento Social es una red de interacción informal entre una pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones, involucrados en un conflicto cultural o político, sobre la base de una identidad colectiva compartida*”, es posible afirmar que La Alianza es de hecho un movimiento social, en la medida en que las organizaciones que la conforman no tienen un vínculo formal, es decir, no cuentan con personería jurídica, ni estatutos, ni pagan membresías. Están involucradas en un conflicto eminentemente político que discurre sobre la gestión del agua en el país, y sobre si el recurso y/o su administración deberían ser privatizados, en cuya oposición surge su identidad colectiva.

Con los resultados de las consultas al anteproyecto de Ley de Aguas del Ejecutivo que se llevaron a cabo en los municipios, la Asociación La Cuculmeca, integrante de La Alianza, elaboró una propuesta de Ley General de Aguas entregada a la Asamblea Nacional en septiembre del 2004. Desde entonces, La Alianza ha encabezado protestas y acciones encaminadas a evitar la privatización del agua en Nicaragua.

A nivel local, la mayoría de las organizaciones que conforman La Alianza trabajan con comunidades rurales y barrios pobres. Para transmitir la labor que realizan como alianza, algunas organizaciones se reúnen con los representantes de las comunidades, con los Comités de Desarrollo Municipal (CDMs) y otras instituciones de participación ciudadana con las que se relacionan periódicamente. En estas reuniones informan a los participantes sobre los acuerdos realizados con la Asamblea Nacional, el proceso de discusión de la Ley de Aguas y los logros alcanzados. Al mismo tiempo, algunas organizaciones han llevado a cabo acciones de movilización con los grupos con los que trabajan en los territorios.

Las actividades de La Alianza en la capital son diferentes, aquí se reúne periódicamente un grupo pequeño de representantes de las organizaciones y movimientos sociales que forman parte de La Alianza. En estas reuniones se concilian propuestas, se elaboran pronunciamientos y se organizan actividades, entre otras cosas. Posteriormente esta información se hace extensiva a miembros de otras organizaciones, menos activas o esporádicas, de manera que la información pueda llegar hasta los grupos con los que trabajan.

La participación de la población en la capital está dada a través de algunas movilizaciones que se han llevado a cabo, donde ha habido convocatorias generales en algunos medios de comunicación. Sin embargo, a parte de la marcha realizada el 12 de octubre del 2004 no ha habido otra movilización masiva.

Red Nacional de Defensa de los Consumidores

La Red Nacional de Defensa de los Consumidores es una organización no gubernamental que tiene como objetivo dar a conocer y defender los derechos económicos y sociales de los usuarios de los servicios públicos básicos y otros bienes. Realiza un trabajo de acompañamiento ciudadano en los reclamos y demandas colectivas de los usuarios y/o consumidores en relación a todos los servicios públicos. Se desempeña en la incidencia en políticas públicas ante los distintos órganos del gobierno, tales como la Asamblea Nacional. Es la organización de defensa de los consumidores que tiene el mayor nivel de presencia en el territorio nacional, con representaciones en 32 municipios del país.

Su interacción con la población se da principalmente a través de las redes que se han conformado en los barrios y comunidades, principalmente urbanos, tanto en la capital como en los departamentos y municipios donde tiene presencia.

En cuanto a las discusiones desencadenadas por el anteproyecto de Ley de Aguas del Poder Ejecutivo y el tema de la privatización, la RNDC ha jugado un papel participativo, valiéndose de su trayectoria en la utilización de recursos legales y judiciales. Elaboró consultas con otras organizaciones, incluyendo organizaciones ambientalistas, universidades públicas y privadas, y con alcaldes municipales principalmente de la región norte del país. La RNDC elaboró un anteproyecto de Ley General de Aguas que fue presentado a la Asamblea Nacional el 6 de noviembre del 2003.

Pese a que la RNDC y La Alianza son actores en la misma lucha por el agua, y al inicio emprendieron algunas acciones de manera coordinada, ahora actúan de manera independiente, ya que existen diferencias fundamentales en la concepción de sus propuestas sobre la gestión del agua en el país.

La RNDC encabezó una iniciativa junto con el Movimiento Comunal y el Centro de Estudios Internacionales⁶, en la que se interpuso una carta al presidente del BID, firmada por 200 organizaciones tanto nacionales como internacionales, mostrando su rotunda oposición a las pretensiones del Plan de Modernización de ENACAL. Gracias a esta acción y otras actividades de proyección, la Red Nacional de Defensa de los Consumidores es reconocida tanto nacional, como internacionalmente como una de las organizaciones más beligerante en el tema de la gestión y la no privatización del agua en Nicaragua.

Red de Acción Conjunta de Iglesias

La Red de Acción Conjunta de Iglesias (ACT) es una red mundial de atención a emergencias que cuenta con organizaciones miembros en varios países. En Nicaragua una de estas organizaciones es el Centro Intereclesial de Estudios Teológicos y Sociales (CIEETS), conformada por organizaciones de iglesias evangélicas, la cual ejecuta proyectos de atención de emergencias por desastres naturales como inundaciones, sequías y deslaves, así como otras problemáticas sociales. En el tema del acceso al agua, empezaron a trabajar a raíz del Huracán Mitch, con el enfoque de administración de micro cuencas hidrográficas, introduciendo actividades de reforestación y preservación de las fuentes de agua. El CIEETS trabaja principalmente en zonas rurales con pequeños productores.

Alrededor de las discusiones sobre la gestión del agua en el país, la ACT se ha pronunciado en contra de la privatización de la administración del agua, sus principales actividades han estado encaminadas a la difusión de la problemática del recurso hídrico y los posibles efectos adversos de la privatización. También ha colaborado con las otras organizaciones en la realización de actividades como paneles, foros e intercambios de experiencias con representantes de movimientos sociales por el agua en otros países.

⁶ Estas dos organizaciones son miembros de La Alianza.

Al igual que varias organizaciones de la sociedad civil enfocadas al desarrollo y ayuda humanitaria, ésta ha incursionado en actividades de incidencia en políticas públicas por considerar el agua como un tema vital, aunque esta no sea su línea de acción.

5.POSICIÓN DEL MOVIMIENTO Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Tanto La Alianza, como RNDC y ACT, mantienen la postura de que el anteproyecto de Ley de Aguas del Ejecutivo propone un modelo de gestión privatizador, en el que la participación de los gobiernos locales y la de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión queda relegada a un segundo o tercer plano. Desde esta perspectiva se entiende entonces que su lucha es una pugna contra los intereses del Estado (Gobierno Central), en una búsqueda por intentar tener mayor participación en la gestión del recurso agua, a través de la incorporación de sus propuestas para crear regulaciones y políticas de gestión del agua que respondan a los intereses de la sociedad civil.

Si bien existen estos elementos en común, también hay diferencias en las posturas, tanto entre los actores principales (La Alianza, ACT y RNDC) como a lo interno de ellos. Las posturas se pueden agrupar en tres ejes o tres planteamientos principales, que constituyen su objeto de lucha: La privatización del agua y las políticas neoliberales de desarrollo, el anteproyecto de Ley de Aguas, y la descentralización de las funciones del Estado.

Sobre la privatización del agua y las políticas neoliberales de desarrollo

Las políticas neoliberales, a través de los famosos programas de ajuste de los que ya se hablaba en un inicio, han levantado protestas por parte de la sociedad civil, constituyendo los llamados movimientos anti-globalización (*Calle, 2003*). Las organizaciones que participan en la lucha por el agua en Nicaragua comparten muchas de las características de estos movimientos, colocando en el mismo plano la oposición a las políticas neoliberales que incluyen la privatización de los servicios, a las transnacionales, a los organismos financieros internacionales y a los acuerdos comerciales internacionales.

El principal planteamiento tanto de La Alianza como de la RNDC y ACT, es “La No Privatización del Agua” en términos generales, ya sea refiriéndose al recurso agua en sí, o al servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Para estas organizaciones el anteproyecto de Ley General de Aguas propuesto por el ejecutivo y el Plan de Modernización de ENACAL constituyen un antecedente que “prepararía el terreno” a nivel técnico y legal, para introducir la participación de empresas privadas en el sector, dejando en un estado de vulnerabilidad y dependencia a toda la población y en especial a los más pobres. En contraposición, la propuesta de las organizaciones es el establecimiento de una legislación que confiera al agua un carácter de derecho humano fundamental y que asegure la accesibilidad del recurso a todos los nicaragüenses.

Para el movimiento y organizaciones sociales es inaceptable que el acceso y calidad del agua estén condicionados por el poder adquisitivo de la población, y se plantea que la administración del servicio de agua potable y saneamiento debe estar en manos del Estado.

Otro elemento fundamental en común entre estas organizaciones es la oposición a las gestiones de las organizaciones financieras multilaterales como el Banco Mundial, Fondo

Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, por ser quienes condicionan los préstamos a los países pobres con la privatización de servicios básicos y la creación de un marco legal que la consienta e incentive, así como una oposición a las transnacionales interesadas en asumir la administración de la gestión del agua, pues estas no tendrían ningún tipo de incentivo para ampliar la cobertura del servicio hacia los sectores más pobres, ni para establecer tarifas que estén al alcance de la mayoría de la población.

Algunos entrevistados hicieron mención al hecho de que los países del primer mundo vinculan la privatización del agua con sus fines de seguridad nacional y la obtención de una mejor posición geopolítica, por ello la privatización del agua suele relacionarse a megaproyectos como el Plan Puebla-Panamá. Sostienen que la tendencia privatizadora del agua acrecienta los conflictos internacionales por el agua, y puede llegar incluso a ocasionar guerras, por lo tanto, la privatización del agua representaría un atentado contra la soberanía nacional.

En cuanto a los acuerdos internacionales suscritos por Nicaragua, como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) y el Tratado de Libre Comercio para Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), más de la mitad de los entrevistados temen que las implicaciones para el país, incluyan liberalizar el mercado de servicios de captación, depuración y distribución de agua, lo cual conduciría inexorablemente a la privatización de los mismos.

Suele compararse como un ejemplo de lo que podría ser la privatización del agua, lo sucedido con el caso de la energía eléctrica. Cinco años después de la privatización de la distribución de la energía eléctrica, existen grandes sectores de la población que desaprueban la actuación de la empresa privada, tachándola de prestar un pésimo servicio a altos costos y de aprovecharse de las necesidades de la población nicaragüense⁷. Al respecto el gobierno se defiende alegando que no se ha contemplado la venta de la empresa ENACAL, sino que se concertaría un contrato de concesión, de tal manera que se podría ejercer cierto control sobre las acciones de la misma. Sin embargo, debido a la situación política del país, y a los antecedentes de corrupción que se les han imputado por años a muchos de los funcionarios estatales, el gobierno carece de credibilidad frente a las organizaciones civiles.

Sobre el anteproyecto de Ley de Aguas

A pesar de que según informaciones de la Asamblea Nacional se tomaron en cuenta las dos propuestas de Ley General de Aguas presentadas por la sociedad civil en la elaboración del anteproyecto de Ley que fue aprobado en lo general, la mayoría de los miembros entrevistados de La Alianza y ACT opinan que sus planteamientos no fueron estimados en lo esencial, y solamente se incluyeron algunos puntos de poca trascendencia.

Gran parte de los directivos de las organizaciones civiles entrevistados sostienen que la Asamblea Nacional, quien está supuesta a llevar a consulta pública los anteproyectos de Ley que se introduzcan a la misma, no realizó una consulta amplia, ni con las

⁷ En las áreas rurales ha habido incrementos de las tarifas de energía eléctrica hasta en 30 o 40% (Romano, 2005).

organizaciones de la sociedad civil, ni con los municipios del país. En una carta abierta dirigida por La Alianza a los diputados de la Asamblea Nacional, el 12 de julio de 2005, se expresa lo siguiente: “...*(Los diputados de la Asamblea Nacional) crean procesos de consulta artificiales que privilegian los intereses y negociaciones particulares en detrimento de los intereses de la ciudadanía. Estos procesos artificiales pretenden dar una imagen de legitimidad cuando en realidad están legalizando una voluntad política que atropella los intereses de los sectores populares y erosiona la soberanía nacional*”.

El planteamiento del anteproyecto de Ley General de Aguas sobre las concesiones es uno de los más polemizados, el cual ha creado diferencias entre las organizaciones que participan en la lucha por el agua. Al respecto, la propuesta de Ley establece el otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento de agua entre cinco y treinta años con posibilidad de prorrogación, mientras el usuario deberá pagar un canon o contribución por el uso del recurso.

Por un lado, la RNDC no se opone a las concesiones de uso de agua debidamente reguladas, sin embargo, varias de las organizaciones que conforman La Alianza sostienen que dar en concesión el recurso durante períodos tan largos como lo establece la propuesta de Ley es lo mismo que privatizar el agua.

Uno de los reclamos más acuciantes de las organizaciones sociales en estas discusiones es que en el anteproyecto de Ley General de Aguas no se plantea la participación ciudadana o de representantes de la sociedad civil organizada en la creación de instrumentos de gestión del recurso agua. La participación ciudadana se limita a lo contemplado dentro de las Comisiones Mixtas de Cuenca, las cuales estarían formadas por funcionarios gubernamentales y “usuarios del agua”. Sin embargo, es cuestionable este último término, ya que “usuarios” podría interpretarse como los proveedores o intermediarios, e incluso los concesionarios del recurso agua, dejando sin representación a la población en general o a los consumidores en estas comisiones.

Otra crítica al anteproyecto de Ley formulada tanto por La Alianza como por la RNDC es que quebranta la autonomía de los gobiernos municipales en torno a las decisiones del manejo y uso del recurso hídrico. Según este anteproyecto los canales de comunicación, participación y competencias de los gobiernos municipales en cuanto al otorgamiento de permisos de uso y aprovechamiento, no están claros y deja abierta la posibilidad a que la proyectada Autoridad Nacional del Agua (ANA) ceda dichos permisos sin contar con su autorización.⁸

Las organizaciones sociales hacen énfasis en que el anteproyecto de Ley General de Aguas no se plantea una verdadera Gestión Integrada del Recurso Hídrico. A pesar de que en el texto del anteproyecto se menciona, las organizaciones refieren que no están establecidos los criterios técnicos y científicos para realizar un uso adecuado de las fuentes de agua e implementar medidas que garanticen la protección y conservación del recurso⁹.

⁸ El artículo 69 del anteproyecto de Ley General de Aguas del ejecutivo plantea que los permisos de uso y aprovechamiento podrán ser otorgados por la Autoridad Nacional del Agua, el Organismo Regional de Cuenca, o la Alcaldía, o Región Autónoma respectiva según sea el caso.

⁹ El anteproyecto de Ley General de Aguas aprobado en lo general contempla algunas medidas para llevar a cabo la protección del recurso. Por ejemplo, exige que las solicitudes de concesión, permiso o autorización de uso o aprovechamiento de agua deberán estar acompañadas de un Estudio de Impacto

Sobre la descentralización de las funciones del Estado

Desde 1998 el Gobierno Central ha impulsado una política de descentralización de las funciones del Estado hacia los municipios, incluyendo aquellas relacionadas con la gestión del recurso agua. En este caso los planteamientos del movimiento social La Alianza, la RNDC y las otras organizaciones, deben verse bajo dos perspectivas: Una referente a la descentralización del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y otra respecto al manejo de los recursos naturales en el municipio.

Si bien es cierto que hay consenso en la posición de que el Estado debe ser el que proporcione los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, se identifican también posiciones contradictorias referentes a si este servicio debe ser descentralizado o no.

1. Por un lado, algunos de los entrevistados sostienen que la descentralización abre una puerta para la privatización, ya que los gobiernos municipales podrían subcontratar empresas privadas, e incluso transnacionales para realizar el abastecimiento de agua en su municipio, existiendo la posibilidad de llegar a desatender los intereses locales, convirtiendo así el concepto de descentralización en privatización. Consideran también que con la descentralización el gobierno central se libera de responsabilidades, trasladando los problemas al gobierno local.

2. Sin embargo, tradicionalmente las organizaciones sociales y en particular, las organizaciones que trabajan en el ámbito rural, han considerado que la municipalidad es la unidad más adecuada para administrar el suministro de agua por ser la entidad que convive más de cerca con la población local, conoce sus necesidades y por lo tanto son los más interesados en que el agua llegue a todos.

Hay consenso también en que no ha habido una preocupación de parte del gobierno por fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las municipalidades, así como tampoco un proceso efectivo de descentralización y desconcentración que le permita a las municipalidades hacerse cargo de manera efectiva de algunos servicios básicos como el suministro de agua potable y saneamiento, por lo tanto existe la posibilidad de que las municipalidades se encuentren anuentes a aceptar la participación de un ente privado para administrar dichos servicios.

De hecho, para algunos gobiernos municipales la creación de empresas mixtas con participación de capital privado en los territorios (por ejemplo, productores, comerciantes, etc.) -la cual es también una propuesta del gobierno central, incentivada por los organismos financieros y otras organizaciones internacionales-, es vista como una opción viable para la administración del servicio de agua. En este punto la posición de estos gobiernos locales entra en contradicción con la propuesta de las organizaciones de una administración del servicio exclusivamente pública.

Ambiental (Arto. 74). Sin embargo, estas disposiciones del gobierno carecen de credibilidad frente a la sociedad civil.

Pese a estas posiciones encontradas, en las dos propuestas de Ley General de Aguas generadas por la sociedad civil, tanto la presentada por la RNDC y la presentada por La Cuculmecca, se deja abierta la posibilidad de que el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento sea prestado por las municipalidades, pero sin la participación de capital privado.

La administración de los acueductos en zonas rurales se realiza actualmente a través de Comités de Agua Potable, conformados por miembros de la comunidad que se encargan del mantenimiento y del cobro por el servicio. Las organizaciones sociales afirman que es deseable que la comunidad se haga cargo de estos acueductos y que no son un blanco atractivo para las empresas privadas, ya que en general no son sistemas que produzcan grandes ganancias y que por lo tanto no corren el riesgo de llegar a ser privados. Sin embargo, aquí el planteamiento de las organizaciones se vuelve frágil e incluso contradictorio, porque al proponer que solamente el Estado puede prestar servicios de abastecimiento de agua potable, se estaría dejando por fuera estas asociaciones que no son del Estado.

5. LAS PROPUESTAS EN TORNO A LA GESTIÓN DEL AGUA, LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Algunas de las propuestas del movimiento social La Alianza y de la RNDC se encuentran dentro del anteproyecto de Ley que cada una de estas organizaciones elaboró e introdujo en la Asamblea Nacional. Estas iniciativas pueden ser vistas también como propuestas de gobernanza ambiental, en tanto constituyen –o son parte de– un instrumento de regulación de un recurso natural. Otras propuestas son parte de algunas críticas y mociones al nuevo proyecto de Ley de Aguas que fue aprobado en lo general.

Piñeiro (2004) plantea que la gobernanza ambiental *tiene que ver con cómo se toman las decisiones, que a su vez depende de quiénes son invitados a expresarse y cómo se construye un marco apropiado para que puedan hacerlo*. Para la gestión del agua La Alianza establece en su propuesta de ley una mayor participación de los gobiernos locales y de representantes de la sociedad civil en las proyectadas unidades tomadoras de decisión como los Organismos Regionales de Cuenca (ORC), a través de los Comités Comunitarios de Agua, Comités de Desarrollo Comarcal, Distrital y Municipal¹⁰. De tal manera que tanto los gobiernos locales como la sociedad civil, cuenten con autoridad para decidir si en sus territorios van a otorgarse concesiones o permisos de aprovechamiento de agua.

Por su parte, la RNDC en su propuesta de ley deja abierta la posibilidad de que la prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados sea administrada por los municipios, sin embargo, no le concede a estos últimos autoridad para decidir sobre las concesiones, licencias o permisos de aprovechamiento en sus territorios, sino que la tarea de autorizar estos permisos corresponde a las delegaciones de cuenca, conformadas por el conjunto de municipios que abarca una cuenca. A pesar de estas diferencias, tanto La

¹⁰ Los Comités de Desarrollo son espacios de discusión conformados por diferentes instituciones del gobierno y ONG's que tienen presencia en la zona, así como por los líderes u otros representantes de las comunidades.

Alianza, como la RNDC –coincidiendo también con la propuesta original del gobierno– consideran a la cuenca como la unidad de manejo.

Los directivos entrevistados de las organizaciones sociales pertenecientes a La Alianza coincidieron en su mayoría en que a la vez que debe reconocerse el control y manejo del agua de parte de comunidades y gobiernos locales, éstos deben adoptar planes de restauración y protección de cuencas productoras de agua. En el caso de los acueductos administrados por las comunidades, plantean que debe haber mayor seguimiento y regulación de los mismos por parte del gobierno para que no se conviertan en entidades que respondan a los intereses de algunos sectores.

Por su parte ACT propone que sea una condición para otorgar una concesión el contar con un Plan de Desarrollo de la cuenca, subcuenca o micro cuenca, el cual debe reflejar la situación actual del recurso, de tal manera que quien solicite la concesión, además de invertir en infraestructura, deberá hacerlo también en la protección, conservación y producción de agua.

ACT señala también que no se debe permitir el otorgamiento de concesiones de recursos hídricos por más de 10 años, y que luego de este período no se permita la renovación del contrato con la empresa concesionaria. ACT propone este límite de tiempo, porque según la asesoría que han recibido, este es el período en el cual se cumple el ciclo de renovación de áreas verdes una vez que han sido utilizadas.

La Alianza expone que en vista de que el agua es patrimonio nacional, nadie puede obtener derechos sobre ella, y que los contratos establecidos deben ser únicamente de aprovechamiento, y no deben ser transferibles bajo ningún título, inembargables, no deben formar parte de los activos de ninguna empresa y no pueden ser objeto de juicio. Además del canon de aprovechamiento e impuestos, las personas naturales o jurídicas que hagan uso del agua en sus procesos productivos, deben pagar una tarifa establecida, la cual debe ser mayor que la establecida para el agua de consumo humano. El Estado no debe realizar ningún pago por servicios ambientales, ni subsidios a los usuarios (entendidos éstos como los concesionarios).

Para evitar que las municipalidades traspasen la administración de los servicios de agua potable y saneamiento al sector privado, una vez se hayan creado empresas aguadoras locales, La Alianza propone que se incluya en la Ley de Municipios, un artículo que prohíba que los concejos municipales enajenen bienes públicos.

Una propuesta de la RNDC retomada en el anteproyecto de Ley aprobado en lo general es que se conforme un ente descentralizado a nivel nacional que administre todo lo correspondiente al recurso hídrico, a través de delegaciones regionales. En el anteproyecto de Ley esta autoridad recibe el nombre de Administración Nacional del Agua (ANA), sujeta al Poder Ejecutivo.

En dicho anteproyecto se establece que la ANA administra y custodia el recurso hídrico, pero el órgano de gobierno del sector hídrico es el Consejo Nacional de Recursos Hídricos junto con los Organismos Regionales de Cuenca –con lo cual habría duplicidad de funciones-. A diferencia de ello, La Alianza propone que el recurso hídrico debe ser gestionado de forma integral por una entidad separada del Poder Ejecutivo, cuyo administrador sea nombrado por la Asamblea Nacional. Esta propuesta responde a la

posibilidad que tienen actualmente las organizaciones sociales de incidir de alguna manera en las decisiones que toma la Asamblea Nacional, y no así el Poder Ejecutivo.

6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MOVIMIENTO Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA LUCHA POR EL AGUA.

En la lucha por el agua, el movimiento y organizaciones sociales se han enfrentado con obstáculos que han afectado en alguna medida su participación y desempeño. Al mismo tiempo, a través de sus acciones han obtenido logros importantes, llegando incluso a incidir en algunas decisiones que han tomado actores relevantes en la gestión del agua en el país.

Utilización de recursos legales

El proceso de consulta de la Ley General de Aguas y la presentación de las dos propuestas de Ley por parte de organizaciones de la sociedad civil, así como la interposición de manifiestos de inconformidad, impidieron la ejecución del Plan de Modernización de ENACAL y han detenido la aprobación de la Ley General de Aguas propuesta por el Ejecutivo. A su vez, las dos propuestas de Ley pueden marcar un precedente en cuanto a la participación activa de la sociedad civil en los procesos de elaboración de leyes en el país.

A pesar de estos logros, la comunicación con la Asamblea no ha sido fácil, ni del todo fluida, en parte por la falta de experiencia de algunas de las organizaciones para entablar diálogos con instituciones del gobierno, pasando de una actitud confrontativa a la elaboración de propuestas concretas. Las organizaciones tuvieron que insistir mucho para ser escuchadas por la Asamblea y durante el proceso de negociación no ha habido una retroalimentación continua de información, lo que ha ocasionado desconocimiento de las decisiones finales que se toman a lo interno de la Asamblea.

Relación con el ámbito municipal y local

En este sentido, es remarcable que la participación de los gobiernos municipales en la discusión de la Ley General de Aguas, se ha visto limitada casi únicamente a las consultas realizadas por La Alianza. De hecho, fue en esta actividad donde los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales se vieron involucrados más de cerca con los gobiernos municipales para abordar los aspectos de la Ley de Aguas y el tema de la privatización. A raíz de esto se logró que 35 gobiernos municipales emitieran resoluciones y 14 gobiernos incluyendo una asociación de municipios emitieran pronunciamientos, señalando su inconformidad con lo establecido en el anteproyecto de Ley de Aguas del Ejecutivo. A pesar de ello, estos esfuerzos en muchos casos son desconocidos por la nueva administración municipal que tomó posesión en enero del 2005, debido al cambio de personal.

Por otro lado, tal y como se describía anteriormente existe un divorcio entre algunos puntos de las propuestas de las organizaciones sociales en la lucha por el agua en el país, y los planteamientos de algunos gobiernos municipales. Al mismo tiempo, ha habido un mayor acercamiento de parte de las organizaciones hacia los gobiernos de la zona del

Pacífico de Nicaragua, identificándose más con la problemática sobre el recurso agua en este territorio, donde la población es mayoritariamente urbana y el porcentaje de cobertura del servicio de agua potable y saneamiento es mayor que en otras regiones del país (ENACAL-OPS, 2004).

Mobilización popular y acciones de difusión

Contrario al actuar tradicional de los movimientos sociales en Nicaragua, La Alianza, la RNDC y ACT en un primer momento, centraron sus esfuerzos más en la utilización de recursos legales que en la movilización popular. Esto es debido en gran parte a que en el momento en el que surge la problemática, la prioridad inmediata era detener el proceso de aprobación de Ley de Aguas elaborada por el Ejecutivo y presentar una contra-propuesta. A pesar de ello, sí han realizado algunas actividades de movilización popular y difusión de sus posiciones, las cuales se ven muchas veces limitadas por el presupuesto con el que cuentan las organizaciones.

El tema de la no privatización del agua es apoyado por la población, pero pareciera no ser prioritario, en vista de que en estos momentos las repercusiones de la misma no son evidentes, por ello se sienten más motivadas a movilizarse sobre todo a nivel local, por aspectos más inmediatos como el acceso a agua segura, calidad del suministro y tarifas justas.

Alianzas internacionales

Finalmente, otro aspecto que cabe mencionar como un logro del movimiento y organizaciones en la lucha por el agua, son los enlaces realizados con otras organizaciones y redes internacionales que abordan el tema del agua, este fenómeno está íntimamente relacionado al hecho de que la problemática gestión del agua es un tema global, compartido por múltiples y muy diversas regiones del planeta.

Entre estas redes internacionales tenemos el Movimiento Ambientalista Mesoamericano, el Movimiento Social Mesoamericano, el Comité de Acción Global de los Pueblos (AGP), Red Vida, la Red Fresh Water Action Network (FAN) además de otras organizaciones provenientes de Bolivia, Uruguay, Alemania y Estados Unidos. En colaboración con estas organizaciones se han llevado a cabo campañas de difusión, foros y congresos, incluso existen esfuerzos de realizar campañas en conjunto con las organizaciones centroamericanas que integran FAN, capítulo Centroamérica (FAN-CA), de tal manera que la incidencia sobre las decisiones de los gobiernos de la región sea más efectiva.

Otros obstáculos del movimiento y organizaciones sociales en la lucha por el agua

Una de las dificultades identificadas en este estudio, que frena una participación más fluida en las discusiones, protestas y movilizaciones por el agua por parte de todas las organizaciones que participan en la lucha por el agua -incluso a lo interno de La Alianza, por ejemplo-, es la dificultad de llegar a consensos o conciliar puntos de vista. Algunos de los directivos entrevistados sugirieron que el protagonismo o vanguardismo, el hecho de que algunas organizaciones se adjudiquen el crédito por acciones que no llevaron a cabo, o que se hicieron en conjunto, los desanima a seguir participando, ya que consideran esto como sectarismo o exclusión.

Lo que ellos mismos llaman “partidismo”, es también otro factor que divide a las organizaciones sociales en esta lucha, en el sentido de que hay organizaciones que identifican a otras como asociadas a determinada bandera política y se rehúsan a trabajar en conjunto porque no desean que la población los reconozca como tal. O bien, tienen temor de que sus esfuerzos sean adjudicados a determinado partido político.

Existen diferencias también entre las organizaciones más propositivas, frente a otras que proponen mecanismos de lucha más confrontativos. Las primeras creen que la solución debe provenir de la movilización popular únicamente y desestiman la herramienta del diálogo, mientras otras organizaciones consideran que debe procederse a través de la interposición de recursos legales en las instancias tomadoras de decisión.

7. CONCLUSIONES

- En las discusiones recientes sobre la gestión del agua en Nicaragua, cuyo punto detonante fue la introducción en la Asamblea Nacional de la propuesta de Ley General de Aguas elaborada por el Poder Ejecutivo, surgen distintos actores que asumen el papel de defender los intereses de la sociedad civil, los cuales han emprendido en conjunto ciertas actividades. Sin embargo, existen diferencias entre los objetivos, planteamientos, propuestas, e incluso en las tendencias políticas e ideológicas de estas organizaciones que han imposibilitado la cohesión y actuación de las mismas como un solo movimiento social.
- Estos actores nacionales han recibido apoyo y retroalimentación de movimientos y organizaciones sociales en la lucha por el agua en otros países, no sólo de Latinoamérica, sino de otras partes del mundo como Estados Unidos y Alemania. Este vínculo es un fenómeno que demuestra que el agua es un tema que tiene la capacidad de captar el interés de muy diferentes sectores y culturas, que de hecho está dando lugar a la creación de lo que podría llamarse un movimiento global.
- El emblema de la no privatización del agua se erige como el eje principal de lucha, el cual es compartido por todas las organizaciones que de ella participan. Al mismo tiempo se entiende como la lucha por el acceso equitativo del agua para todos los sectores de la población, y también como una lucha por la soberanía nacional, oponiéndose a las políticas neoliberales, empresas transnacionales, organismos financieros internacionales y los tratados de libre comercio que son impuestos por las políticas externas. Todas estas son características fundamentales de los movimientos anti-globalización que se han expresado en muchas partes del mundo
- El movimiento y las organizaciones sociales que participan de la lucha por el agua en el país, reclaman una mayor participación de los actores locales, como gobiernos municipales y organizaciones de representación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas a nivel local. En este sentido plantean propuestas encaminadas a lograr institucionalizar la participación de estos actores en la gestión del agua en el país.

- En cuanto a la descentralización de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, no hay consenso, ya que si bien es cierto, para algunas organizaciones la descentralización se constituye en un mecanismo para acercar al Estado a la ciudadanía, se plantea también como una estrategia que puede ajustarse bien frente a los procesos de liberalización y privatización.
- El movimiento y organizaciones sociales en la lucha por el agua han tenido dificultades en captar los intereses de los gobiernos locales e incorporarlos en sus propuestas, especialmente aquellos de la zona central y atlántica. Muchas de las organizaciones sociales se oponen a la participación de capital privado en las empresas aguadoras municipales. Sin embargo, ésta puede ser aún una opción a ser considerada por los gobiernos locales para garantizar a la población un abastecimiento seguro.
- Es notorio que pese a la poca experiencia que las organizaciones sociales en Nicaragua han tenido en cuanto a las negociaciones con las instituciones gubernamentales, el movimiento y las organizaciones sociales en la lucha por el agua han tenido un relativo éxito ejerciendo presión en la Asamblea Nacional, logrando incluso hacer transformaciones en instrumentos de gestión y legislación del agua.
- La participación de la población en las actividades de movilización es mayor a nivel local, especialmente cuando son impulsadas por una problemática tangible que los afecta directamente, como dificultades de acceso al agua, alza en las tarifas, cobros indebidos, etc. Sin embargo a nivel nacional el movimiento y organizaciones sociales no han logrado captar la atención de la gente sobre el tema de la privatización, de tal manera que pueda darse una verdadera manifestación masiva de movilización que sea tomada en cuenta por quienes tienen potestad de decidir.

Bibliografía Citada

ACT – Acción Conjunta de Iglesias/Ayuda de la Iglesia Noruega (29 de septiembre de 2004): *Memoria del Primer Taller con Iglesias, Universidades y Organizaciones Ecuménicas sobre Situación de los Recursos Hídricos, Anteproyectos de Ley e Incidencia*. ACT/Ayuda de la Iglesia Noruega. Managua.

ADECONICA – Asociación de Consumidores de Nicaragua/ACUGRA – Asociación de Consumidores de Granada/CEPRODUC – Centro de Promoción de los Derechos de Usuarios y Consumidores/APROCONIC – Asociación de Protección al Consumidor/LIDICONIC – Liga de Defensa de los Consumidores de Nicaragua/ADECONLE – Asociación de Consumidores de León: *Declaración a las Empresas Prestatarias de Servicios Públicos y Privados, a las Transnacionales del Mundo, a la Asamblea Nacional*. (15 de marzo de 2004) en http://www.consumidoresint.cl/documentos/novedades/declaracion_nicaragua.doc

Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua (12 de julio de 2005): *Carta Abierta*. Managua.

Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua (4 de julio de 2005): *Carta al diputado José Castillo Osejo, Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional*. Managua.

Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua (21 de julio de 2005): *Documento de Posición*. Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua. Managua.

Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua (21 de junio de 2005): *Mociones Propuestas a la Ley General de Aguas Nacionales*. Managua.

Alianza por la No Privatización y Derecho de Acceso al Agua (5 de julio del 2005): *Pronunciamento*. Managua.

Altamirano, Romer (2005): *Las políticas Ambientales*. Curso de Derecho y Gestión Ambiental. Universidad Centroamericana, Managua.

AMUGRAN – Asociación de Municipios de la Cuenca del Gran Lago de Nicaragua (16 de octubre del 2002): *Declaratoria Pública de los Alcaldes de la Asociación de Municipios de la Cuenca del Gran Lago de Nicaragua*. Granada, Nicaragua.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (10 de enero de 2004): *Iniciativa de Ley General de Aguas (P. Ejecutivo)*. Managua.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (noviembre de 2004): *Proceso de Consulta y Dictamen de la Ley General de Aguas Nacionales*. Nicaragua.

Ayuda de la Iglesia Noruega (25 de noviembre de 2004): *Privatización, el GATS y el Derecho al Agua*. Ayuda de la Iglesia Noruega. Managua, Nicaragua.

Barlow, Maude: *El Oro Azul, la Crisis Mundial del Agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta*. Página Digital. (7 de diciembre de 2004) en <http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2004/2004terc/tecnologia4/tecnol16-9ceiboB.asp>

Biodiversidad en América Latina: *Plataforma Global de Lucha por el Agua*. Biodiversidad en América Latina (22 de febrero de 2005) en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/14527>

Calle, Ángel: *Los Nuevos Movimientos Globales*. Papeles del CEIC (marzo de 2003) en <http://www.ehu.es/CEIC/papeles/7.pdf>

Centro Alexander Von Humboldt (septiembre de 2004): *Posibles Escenarios de las Propuestas de Ley de Agua*. Centro Alexander Von Humboldt. Managua.

ENACAL – Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados: *ENACAL Aclara: No Hay Privatización*. ENACAL (2 de septiembre de 2005) en <http://www.enacal.com.ni>

Enríquez, Octavio: *Polémica por Ley de Agua*. Red Nacional de Consumidores de Nicaragua en <http://www.consumidores-nica.org/noticias/2004/end040327.htm>

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: *Nicaragua*. AQUASTAT – Sistema de Información sobre el Uso del Agua en la Agricultura y el Medio Rural de la FAO (2000) en <http://www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat/countries/nicaragua/indexesp.stm>

Flores, Selmira (2004): *¿Qué Pasa con los Movimientos Sociales en Nicaragua y en El Salvador?* Desarrollo y Paz. Managua, Nicaragua.

Gómez, Luis (14 de febrero de 2005): *Análisis del Dictamen de Comisión sobre Ley General de Aguas Nacionales* en CD-ROM Recopilación Documental sobre Procesos de Privatización de Agua-Nicaragua 2005.

Gómez, Luis: *Análisis Ley de Aguas* (30 de junio de 2004). Jinotega, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=1400>

Gómez, Luis (2 de junio de 2005): *Opinión sobre el Proyecto de Ley General de Aguas Nacionales de 17 de mayo de 2005* en CD-ROM Recopilación Documental sobre Procesos de Privatización de Agua-Nicaragua 2005.

Gómez, Luis (30 de junio de 2004): *Proyecto Alternativo de Ley de Aguas – Promovido por La Cuculmea*. Jinotega.

GPAA – Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (marzo de 2004): *Conclusiones de Consulta a Gobiernos Municipales sobre Propuesta de Ley de Aguas del MIFIC*. GPAA. Nicaragua.

Grigsby, William: *¿Por qué Hay tan Poca Movilización Social?* Revista Envío (julio de 2005). Managua, Nicaragua.

Herrera, Ruth: *El FMI atropella la Ley Nicaragüense*. Liberación (2003) en <http://liberacion.press.se/antiores/030509/notas/nicaragua.htm>

LAsolidarity: *Paremos la Privatización del Agua en Nicaragua*. LAsolidarity (28 de enero de 2005) en <http://lists.mutualaid.org/pipermail/lasolidarity/attachments/20050128/79b5b1e9/attachment-0001.html>

Molinari, Cristhian: *Proyecto de Ley Desata Debate por Temor a la Privatización, Nicaragua*. BNAmericas (2 de marzo de 2005) en http://www.atamericas.com/story.xsql?id_noticia=311322&Tx_idioma=E&id_sector=4

Movimiento Social Nicaragüense Otro Mundo Es Posible: *Pronunciamiento Ante la Ley de Agua*. Nicaragua.

OPS – Organización Panamericana de la Salud/MINSA – Ministerio de Salud/ENACAL – Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados/INAA – Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (2004): *Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Nicaragua*. OPS/OMS.

Piñeiro, Diego (agosto de 2004): *Movimientos sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural*. Universidad de la República de Uruguay para RIMISP. Uruguay.

Quirós, Ana (mayo de 2005): *La Situación del Agua en Nicaragua. Cambios legales en el Marco de la Privatización*. Brot für die Welt/MenschenRecht Wasser. Nicaragua.

RNDC – Red Nacional de Defensa del Consumidor: *Anteproyecto Ley de Aguas*. Nicaragua.

RNDC – Red Nacional de Defensa del Consumidor: *Nicaragua, Llamen a Frenar Intentos de Privatizar ENACAL, Quieren Privatizar el Agua*. Revista Ecotopía 116 (segunda quincena de septiembre de 2004) en <http://www.unes.org.sv/rec.htm>

SIMAS – Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible: *Asamblea Nacional Aprueba Ley de Agua Nacionales*. SIMAS (2 de marzo de 2005) en <http://www.simas.org.ni/simasnoticia.php?idsimasnoticia=41>

UNAC – Unión Nacional de Consumidores: *Manifiesto de los Consumidores de Nicaragua*. (2004) en http://www.consumidoresint.cl/documentos/novedades/nicaragua_manifiesto.htm

Capítulo 15.

Movilización social y la guerra del agua en Bolivia

Juan Carlos Alurralde

Bolivia, en términos de desarrollo, es clasificada como un país en vías de desarrollo. Sin lugar a dudas la pobreza y particularmente en el área rural marca nuestro país dentro de la región sudamericana. En este sentido las políticas de desarrollo implementadas a partir del Estado Boliviano han obedecido a “corrientes o tendencias” de desarrollo promovido desde instancias internacionales. Desde el modelo de Estado de bienestar impulsado por la CEPAL hasta el modelo de libre mercado impulsado por el FMI, BM BID y mediante otros acuerdos internacionales. En nuestro país ambos enfoques se plasman en políticas económicas concretas. En el caso del área rural y la producción agrícola se pueden distinguir dos momentos en este proceso.

El primer momento que tomamos inicia con la reforma agraria, que al transformar el sistema de tenencia de tierras cambió radicalmente el mercado interno, la articulación de las diferentes regiones a la economía nacional y por tanto el desarrollo del sector agrícola. Se eliminó la hacienda distribuyendo la tierra en el sector andino y de los valles en calidad de propiedad agraria a los colonos, mientras que en el caso de la región Oriental se fomentó la gran propiedad privada y las bases para una agroindustria como complemento a la economía minera que impulsaba la región occidental del país.

Este cambio en la tenencia de la tierra tuvo como objetivo el incorporar tanto a los campesinos, la tierra y las formas de producir en el área rural al mercado como un mecanismo de incentivar el desarrollo en la economía nacional: “Se sigue dejando al campesino abandonado a una supuesta economía natural, que debía desarrollarse al impulso del mercado, cosa que no ocurrió y se mantienen la crónica ausencia estatal, del campo” (Cuadros 1999:37). Los efectos de esta reforma no se plasmaron en un mayor desarrollo del área rural en Bolivia; a pesar de obtener resultados positivos para la región oriental y de forma muy incipiente en los valles. Mas al contrario logró de forma parcial desestructurar organizativa, política y culturalmente los sistemas productivos tradicionales basados en criterios comunales, sistemas que no había destruido el sistema hacendal. Los siguientes años son el proceso de incorporación de los campesinos a la vida económica, política y cultural. La economía campesina logró encontrar un equilibrio manteniendo sus estrategias de producción tanto para autoconsumo como para el mercado.

Un segundo momento está marcado por la sequía del `83, El impacto de este hecho en el equilibrio de la economía campesina llevó a que grandes grupos de gente migrara del área rural a las ciudades. Fue este el motivo para iniciar un nuevo proceso de formulación de políticas para el desarrollo rural. Una lógica de liberalización se introdujo a partir del `85 en el ámbito de la economía en general replicándose en el área rural mediante la asignación de un rol protagónico a los sectores empresariales y desligando al Estado de muchas funciones, transformándolo así en una ente normador y regulador: la ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley de Participación Popular, ley de municipalidades, Ley Forestal, Ley SIRESE entre otras son algunas de las más importantes leyes que realizaron importantes transformaciones institucionales. Las nuevas políticas apuntaron en primera instancia a “retener” esta migración

campo-ciudad y en segundo término a impulsar una mayor integración de la economía rural a la nacional para mantener el mercado interno. Esto mediante fondos de fomento, es decir delegando la responsabilidad de su aplicación a instancias no gubernamentales o privadas.

El objetivo de estas nuevas políticas

“...en el ámbito económico- productivo, mejorando los niveles de ingreso campesino, aumentando la producción y productividad en base a una mayor eficiencia técnica y económica, con especial énfasis en los sectores de la economía campesina, y ampliando el volumen de las exportaciones de productos agropecuarios seleccionados” (Cuadros 1999:41).

Para este fin se establecieron planes a ser coordinados con Organismos No Gubernamentales (ONGs), las Corporaciones de Desarrollo Regionales y asociaciones de productores.

De igual forma se realizó un importante énfasis sobre desarrollo humano para lo que se destinaron mayores fondos para infraestructura caminera, salud y educación. Esta redistribución de recursos estatales vino acompañado de una reestructuración administrativa, la descentralización administrativa y participación popular. Se dio la oportunidad a que los diferentes municipios del país puedan elegir a sus propias autoridades y que estas administrasen los recursos ahora distribuidos según la población.

En este marco las acciones estatales se dirigían a tecnificar e intensificar la producción agrícola. Parte de este nuevo paquete tecnológico eran la certificación de semillas, introducción de arados y otros instrumentos y maquinaria, abonos químicos, pesticidas y el riego. Se delegará la función de ampliar la infraestructura de riego a los municipios, ONGs e instancias gubernamentales como el Programan Nacional de Riego (PRONAR).

Las políticas actuales en el sector de riego a partir de organismos internacionales ilustran cual fue la orientación de las medidas asumidas por el Estado. Algunas de las recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el desarrollo del riego (BID 2005:21) son las siguientes:

- *Una mayor efectividad si se descentraliza el proceso de decisiones; transferencia a los usuarios de la Operación y Mantenimiento; posibilidad de contratar la administración con una concesionaria;*
- *Para lograr un adecuado mantenimiento de las obras existe la necesidad de implantar una política adecuada de recuperación de costos;*
- *Establecimiento de una mezcla adecuada de productores empresariales y pequeños productores*
- *Promoción y adopción de un conjunto diversificado de cultivos competitivos;*
- *Localización adecuada y mercados asegurados*
- *Titulación de las tierras*
- *Apoyo tecnológico y protección sanitaria*
- *Inversiones complementarias en educación, salud, agua potable, vías;*
- *Disponibilidad de financiamiento*

Es así que el riego se considera una contribución a

... mejorar la productividad del recurso hídrico pero también contribuye a mejorar la productividad agrícola, a incrementar los ingresos agrícolas, a diversificar la producción, a generar empleo agrícola y no agrícola; todo esto favorece a reducir la pobreza rural, al menos en el ámbito de los sistemas de riego.(BID 1995:15)

Donde los principales actores ya no son solo los pequeños productores sino también sectores empresariales

La normativa local es una de las principales instituciones que es afectada de forma directa por la normativa legal propuesta desde el gobierno. De igual forma otra importante institución es la organización estrechamente ligada a la anterior. Finalmente los acuerdos o alianzas con otros actores ya sea al interior de la cuenca o externos forman parte de las instituciones del riego en Bolivia.

El marco institucional impuesto por las reformas estatales buscaba promover un marco institucional bastante centralizado y con criterios ajenos sin tomar en cuenta la complejidad institucional que existía en el ámbito local

1. LOS REGANTES ANTES DE LA GUERRA DEL AGUA: LA CONFORMACIÓN DE LA FEDECOR¹

La Federación Departamental Cochabambina de Organizaciones de Regantes (FEDECOR) es la organización matriz de todos los sistemas y organizaciones de regantes de los valles de Cochabamba, cuya principal característica es la gestión integral del recurso agua a traves de los usos y costumbres:

...ello significa respeto a sus autoridades naturales, la forma comunitaria de solución de sus problemas en el acceso al agua o mejora de su infraestructura, el respeto a sus derechos de agua y sus tablas de distribución, la forma comunitaria de mantenimiento de su infraestructura de riego y el uso múltiple del recurso agua, por tanto los usos y costumbres constituyen el nexo articulador entre estas organizaciones Organizaciones Promotoras para la Constitución de la FEDECOR (Peredo, et. al. 2004:57)

Las organizaciones que se convirtieron en las impulsoras y bases iniciales de la FEDECOR fueron:

- La Asociación de Sistemas de Riego Tiquipaya-Colcapirhua -ASIRITIC que agrupa a los Sistemas Lagun Mayu, Machu Mita, Chankas, Saytu Khocha Vertientes, Rebalses.
- La Asociación de Regantes Apaga Punta (ARAP), del Valle de Sacaba
- En el Valle Alto, los regantes de Punata.

Es a raíz del proceso de aprobación del Proyecto de Ley de Participación Popular, que contemplaba la transferencia de todos los sistemas de riego a los Municipios que ASIRITIC organiza el Taller “Leyes y Situación de los Usos y Costumbres”, donde participaron representantes de Punata, Sacaba y el Valle Central. Producto de este taller se definió organizar el PRIMER COMITE AD HOC DE LA FEDECOR, siendo elegido como Presidente Omar Fernandez.

Se contó con el apoyo de la Federación Sidical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba (FSUTCC). El Comité Ad Hoc gestionó la modificación del proyecto de Ley solicitando la no afectación de los derechos tanto en la infraestructura como en las fuentes de agua de los regantes. Para este propósito se realizaron gestiones mediante el Senador por Cochabamba, Antonio Sanchez de Lozada.

En ocasión de un seminario organizado por ASIRITIC y el Programa de Enseñanza e Investigación en Riego Andino y de los Valles (PEIRAV) sobre el Proyecto de Ley del Recurso Agua, y la situación de los usos y costumbres, se impulsó nuevamente la fundación de la FEDECOR a través de la formación del SEGUNDO COMITE AD HOC. Los objetivos de este comité eran: preparar los estatutos y reglamentos, organizar las reuniones zonales y el congreso constituyente, con el compromiso del PEIRAV de realizar el proceso de acompañamiento y apoyo con especialistas en el tema agua.

¹ Acápite basado en Peredo, Crespo y Fernández 2004.

Estos objetivos fueron concretizados hasta el mes de agosto de 1.997, en: la redacción de una propuesta de Estatuto y Reglamento, realización de seis reuniones zonales y la decisión de impulsar una propuesta de la Ley de Aguas desde los Usos y Costumbres

El Congreso Constituyente de la Federación de Regantes se inauguró el 3 de octubre de 1.997 en la ciudad de Cochabamba, con la presencia de cerca de trece mil regantes de los diferentes valles de Cochabamba, posterior a una marcha por las principales calles..

Por mandato del Congreso las primeras tareas inmediatas fijadas para el Directorio fueron: tramitar la Personería Jurídica, organización de talleres y seminarios de capacitación e información sobre legislación relacionada al agua, usos y costumbres y continuar con el proceso de organización de los regantes del departamento. Se debe notar sin embargo que a raíz de la conformación de esta organización surgieron susceptibilidades con la FSUTCC por un supuesto paralelismo de las organizaciones campesinas.

Objetivos y Estructura Orgánica de la FEDECOR

Los objetivos de la FEDECOR son resultado de un proceso de discusión en los talleres zonales, entre los representantes de las diferentes organizaciones, expresados en su Estatuto aprobado el 3 de octubre de 2001:

- Conservar y defender los derechos de uso adquirido por Usos y Costumbres.
- Brindar cooperación técnica y organizativa a las organizaciones afiliadas, canalizar fondos, proyectos de instituciones publicas y privadas departamentales, nacionales e internacionales, para el mejoramiento de los sistemas existentes e implementación de sistemas nuevos.
- Representar a las organizaciones afiliadas en la definición de políticas, leyes, normas, reglamentos, concesiones, resoluciones y ordenanzas del sector riego a nivel nacional, departamental y en todas las instancias necesarias.
- Apoyar y ejecutar políticas concurrentes a la Defensa del Medio Ambiente y a la cultura multiétnica y multicultural en torno al agua.
- Cooperar a las organizaciones afiliadas en la búsqueda de estabilidad y mejoramiento de sus actividades agropecuarias.
- Apoyar en la defensa, consolidación jurídica de todas las fuentes de agua de riego pertenecientes a las organizaciones afiliadas a la FEDECOR.
- Representación por valles y zonales en el Directorio.

Por ello, se definió que la forma mas equitativa de representación era la basada en el espacio hídrico, es decir por Cuencas – Valle; se decidió organizar ocho cuencas - valles, y elegir un representante por cada uno de ellos, quien formaría parte del directorio de la FEDECOR, y las carteras decididas democráticamente por los participantes al congreso. Las ocho cuenca - valles son

A partir de enero de 1.998 la FEDECOR inicia la tarea de analizar y enfrentar el difícil tema de la explotación de aguas subterráneas en el Valle Central y Bajo, por parte de la entonces empresa municipal (SEMAPA), que pretendía seguir perforando mas pozos profundos sin tomar en cuenta los efectos ambientales y daños irreparables de comunidades cercanas en sus parcelas agrícolas, produciendo hundimientos y agrietamientos de suelo e inutilizando algunos terrenos

La FEDECOR, previo ampliado y reuniones de las comunidades de regantes afectadas, inició el levantamiento de datos sobre los efectos técnicos y socioeconómicos, el área de cultivos afectada, participando en inspecciones a las zonas afectadas conjuntamente con autoridades de gobierno y especialistas en el tema. Además participó en diferentes foros y debates convocados por instituciones departamentales, ampliados con los regantes, autoridades cívicas y

municipales. Los regantes presentaron una propuesta alternativa para dotar agua a la ciudad de Cochabamba. Se ingresó en un proceso de negociación con las autoridades políticas, organizándose una comisión con autoridades departamentales, SEMAPA y que la FEDECOR. Entre tanto SEMAPA, presionado por la empresa constructora francesa, desconociendo el proceso de diálogo en el que se trataba de solucionar el conflicto trasladó las maquinarias, hecho que ocasionó de forma espontánea la toma simbólica de la maquinaria francesa de perforación por parte de los comunarios de la zona. Finalmente se realizaron las perforaciones en una zona alejada de la comunidades y se aplicaron algunos aspectos de la propuesta de la FEDECOR sobre fuentes alternativas.

En marzo de 1998 SEMAPA solicita a la Superintendencia de Aguas la CONCESION de las aguas subterráneas del valle central, siendo afectadas áreas rurales donde existían varias organizaciones de regantes y la población urbana de Quillacollo que tenían sus pozos para riego y agua potable. A causa de esto, nuevamente los regantes se organizan presentando memoriales de oposición con argumentos jurídicos y solicitando se respeten los usos y costumbres amparados por la Constitución Política del Estado. SEMAPA finalmente desiste de su solicitud.

A inicios de 1998, por presión de instituciones, se crea por Resolución Prefectural, el Consejo Departamental de Riego (CODER), con la participación de representantes del Gobierno departamental, la Dirección Nacional de Riegos y Suelos, el Programa Nacional de Riego, representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con proyectos de riego e invitan a la FEDECOR a participar en el Consejo. El CODER se organiza para impulsar la Unidad Departamental de Riegos

Los derechos de las organizaciones de regantes constantemente han pretendido ser vulnerados, ya sea por los gobiernos municipales de sus jurisdicciones, que pretenden apoderarse de su fuente para dotar de agua potable a zonas urbanas, empresarios mineros que contaminan las aguas de riego o desvían los cursos naturales de los ríos y fuentes de agua. En este sentido la FEDECOR ha defendido intransigentemente los usos y costumbres, haciendo prevalecer los derechos de los regantes, siempre acompañando los argumentos jurídicos a la presión social. Sin embargo, también existen conflictos internos por acceso y uso a fuentes de agua entre comunidades campesinas, en las cuales la FEDECOR, en estos años ha cumplido un rol de mediador, tratando en lo posible de hacer respetar los usos y costumbres, evitando enfrentamientos entre compañeros regantes.

En el mes de Julio de 1998 se inicia el análisis de las propuestas de Ley del Gobierno, además de la Ley SIRESE (Sistema de Regulación Sectorial), la Resolución Biministerial sobre Normas y Procedimiento para uso y aprovechamiento de Aguas para riego, discusión a la que se integran la Brigada parlamentaria de Cochabamba, la Cámara de Diputados, el Programa Nacional de Riegos y el grupo de consultores del Gobierno, en un seminario Taller, con la participación de más de 350 dirigentes regantes. La discusión se trasladó a las organizaciones de base, a través de talleres en las organizaciones de regantes de las diferentes Cuencas - Valles, donde se cuestionaron las propuestas gubernamentales y se empezó a discutir una propuesta propia de los regantes, denominada "Propuesta de la Ley del recurso Agua desde los Usos y Costumbres" basada en algunos principios básicos:

1. El agua no es un bien económico, sino como un derecho social
2. La importancia del respeto a los Usos y Costumbres
3. No al pago de patentes
4. Si al manejo y gestión comunitaria
5. Rechazo al mercado de agua
6. Otorgación a las comunidades campesinas e indígenas Titulos de Aguas, expresando el reconocimiento definitivo de sus derechos como propietarios de la fuente y el derecho a construir otras según sus necesidades
7. No imponer servidumbres ni expropiaciones en comunidades campesinas e indígenas

8. Priorizar el uso agrícola del agua después de consumo humano
9. La autoridad Nacional de Aguas no debe ser concentrada en una persona (superintendente), sino que debe organizarse el Concejo Nacional de Aguas, con presencia mayoritaria de las organizaciones sociales donde están incluido los regantes (FEDECOR 1998)

Con posterioridad a la entrega de la propuesta de los regantes, ante la posibilidad de presiones sociales de gran magnitud, el gobierno y la Cámara de Diputados, conocedores de la propuesta de la FEDECOR, decidieron impulsar la discusión y análisis de ambas propuestas con talleres en diferentes departamentos del país. Este proceso duró hasta el mes de agosto de 1999, tiempo en el cual los regantes se declararon en estado de emergencia, protagonizando marchas y reuniones de coordinación y análisis con otras organizaciones campesinas locales y nacionales para fortalecer el movimiento en defensa de sus recursos hídricos.

Pero, el gobierno, ya había decidido realizar la concesión del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario – SEMAPA a la transnacional Aguas del Tunari, en Septiembre de 1999, posteriormente respaldada con la promulgación de la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, el 29 de Octubre del mismo año, disposiciones que afectan nuevamente a los intereses de las organizaciones de regantes y de la población campesina e indígena de boliviana. Estos dos hechos promovieron la constitución de la unidad campo ciudad, expresada en la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida, iniciando una de las luchas sociales mas importantes y dramáticas de los últimos tiempos, cuyo resultado final ha sido la expulsión de la transnacional y la modificación de la Ley 2029, donde la FEDECOR jugó un rol central en la elaboración de las propuestas a la Ley y en La “Guerra por el agua”, tal como es conocida a nivel nacional e internancional. Este será el tema de los próximos capítulos.

La conformación de la FEDECOR es en sí una etapa del proceso de gobernanza ambiental de los regantes. El motivo de su conformación fue la preocupación de las diferentes organizaciones locales de regantes por la afectación de sus derechos a través de la legislación –primero la Ley de Participación Popular y posteriormente el proyecto de Ley de Aguas.

Es desde el inicio una estrategia las alianzas con organizaciones sociales o con instituciones que puedan brindar apoyo técnico: con información y análisis de esta. En base a este apoyo construyen desde un inicio propuestas que reflejen la realidad que ellos viven. Entre otras alianzas o mejor conocidas como “lobbies”, la relación con personas en el gobierno ya sea de forma amistosa o como un acercamiento formal de una organización a un parlamentario es determinante para que sus demandas, fundamentadas en información técnica y con propuestas de solución, puedan ser efectivizadas.

Sin embargo es importante notar que mas allá de la preocupación por los derechos como elemento articulador, la FEDECOR se convierte en una organización supracomunal que funciona de igual manera que los sistemas de riego según usos y costumbres. El rol de entidad que genere consensos para resolver conflictos es una muestra de lo mencionado.

Movimiento u organización social?

La FEDECOR aglutina a sistemas de riego y regantes que por las características tan diversas de las microregiones en los valles cochabambinos² se pueden encontrar muy pocos temas comunes que los articule. Así durante la existencia de los comités ad hoc los regantes si bien estaban organizados en asociaciones locales se articulaban por temas concretos a manera de un

² “Porque si bien es cierto que la FEDECOR responde a inquietudes reales y urgentes, que le dieron su razón de ser, es posible que su forma institucional o su forma de representación no resulten las mas adecuadas para aglutinar a tantas organizaciones de regantes diferentes, son sólo algunos objetivos compartidos” (Hoogendam 1999:133)

movimiento social, en el proceso ven la necesidad de dar mayor rigidez a la estructura de relaciones del comité ad hoc: conformando así una organización. Como veremos en este capítulo los regantes encuentran la conformación de una organización social como una estrategia para lograr sus objetivos. A manera de ejemplo, adelantándonos en el relato, cuando ven la necesidad de construir una normativa para el sector riego se encuentran con que el nivel departamental no es suficiente para poder generar gobernanza ambiental; ya durante el proceso de elaboración de los reglamentos de la ley de agua potable y alcantarillado sanitario el gobierno arguyó que una ley es un tema nacional y de esta forma deslegitimó las propuestas de la FEDECOR. De ahí que el promover un movimiento a nivel nacional y después consolidar este como organización social sean las estrategias empleadas por los regantes para lograr gobernanza ambiental en cuanto a legislación nacional.

Incluso conformada como organización con personería jurídica, estatutos y reglamentos y cuotas el funcionamiento de la FEDECOR en algunas ocasiones funciona como un movimiento social: en base a necesidades comunes, que generan una identidad regante.

...el amplio desarrollo de formas locales de gestión y de creación de derechos basadas en principios y valores culturales diversos: los `usos, costumbres y servidumbres´ que frecuentemente alegan los campesinos e indígenas como fuentes de sus derechos sobre el agua y que actualmente se han constituido en un referente identitario poderoso en función del cual se negocian cambios en la legislación y la institucionalidad del Estado, e incluso se plantean reivindicaciones de carácter territorial. (Bustamante 2002:15)

2. LA GUERRA DEL AGUA Y LOS REGANTES: LA LEY 2066

La Ley 2029 en el fondo pretendía ser una Ley de Aguas, en razón a que en el marco institucional creaba dos Superintendencias, la de Saneamiento Básico para regular lo referente a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, en relación a las concesiones y licencias del área de prestación de servicios, tarifas, precios, tasas y una Superintendencia de aguas para regular y otorgar derechos sobre las fuentes de agua para el servicio del agua potable, tanto a comunidades, como a empresas concesionarias. El Superintendente de Aguas no solo tenía atribuciones sobre las fuentes de agua para agua potable, sino que las disposiciones transitorias le daban competencia de otorgar derechos para otros usos, como el riego.

Existen dos fuentes que explican el gran conocimiento que mostró la FEDECOR y también la Coordinadora respecto a la problemática en debate. Primero, el conocimiento tradicional del manejo de las aguas por parte de los regantes; los usos y costumbre del agua constituyeron una base de conocimiento para la elaboración del argumento contra la privatización del agua; y segundo, el acceso a la información: los representantes de la Coordinadora revisaron detenidamente la Ley y el Contrato, participaron en discusiones previas para la Ley de Aguas, y más aún, obtuvieron alguna información mediante las nuevas tecnologías de información. En el caso del Contrato con “Aguas del Tunari”, la Coordinadora solicitó acceder a toda la información disponible, previo al inicio de la negociación; aunque tarde y mediatizada por los obstáculos impuestos por el Comité Cívico, esta llegó, facilitando contar con información considerada confidencial y de mucha importancia para interiorizarse de los verdaderos alcances del Contrato; de esta manera se logró romper el artículo de confidencialidad que obligaba a las partes no difundir determinados términos de la concesión.

En el caso de la Ley 2029, la discusión era en torno a un documento legal, sobre el cual no se requería información adicional, pero la FEDECOR con el apoyo de la Mesa Técnica, realizó una lectura crítica de la normativa; adicionalmente, los regantes habían participado en las discusiones sobre la futura Ley de Aguas, por tanto estaban actualizados con los términos del debate. Estos elementos permitieron a la FEDECOR y la Coordinadora negociar en mejores condiciones.

La guerra del Agua visibilizó dos enfoques respecto al agua y su manejo. Por un lado una visión predominantemente económica, considerando al agua como un bien económico, por tanto sujeto a la disciplina del mercado. Para los regantes, el agua es un recurso que viene de Dios, de la Pachamama, por tanto no se puede lucrar con él, “nadie puede hacerse rico con el agua” decía un campesino regante. Pero además el agua es parte la naturaleza, por tanto “el agua es vida”, y su acceso es un derecho irrenunciable.

Las negociaciones se llevaron a cabo dentro un marco de gran discusión, debido a que la región tenía una propuesta alternativa. En el tema de la Ley 2029 (Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario), La Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida y la FEDECOR enviaron una propuesta de Ley modificatoria al Parlamento Nacional, en base a la cual se realizaron las negociaciones, en la que destaca la solicitud de reemplazo de la Superintendencia de Saneamiento Básico por el Consejo Nacional de Aguas, el respeto de los usos y costumbres, protección jurídica de los derechos de aguas de las comunidades, el rechazo a las zonas de exclusividad y la oposición a la indexación de la tarifa al tipo de cambio dólar.

La cultura política boliviana esta profundamente atravesada por el rol del conflicto social como mecanismo utilizado por los sectores sociales excluidos por el modelo, para hacerse reconocer como sujetos de interlocución, como sujetos de los procesos sociales; la Guerra del Agua también se halla dentro esta lógica, es decir, utilizar la presión social para “hacerse escuchar”. En tal sentido, debido a la desconfianza de la gente hacia los convenios que se firman con el gobierno, la movilización permanente logró, por una parte, forzar al gobierno para negociar, además de una mayor transparencia en las negociaciones, y por otra, obligó a reconocer a la Coordinadora como sujeto de negociación e interlocutor.

La base social fundamental para las movilizaciones para presionar a las autoridades, fueron los regantes de la FEDECOR, se constituyeron en la “columna vertebral” del movimiento. Tanto así, que el gobierno trató de dividir a la población diciendo que eran los campesinos quienes estaban alterando el orden y perjudicando a los cochabambinos de la ciudad que son los directos interesados.

¿Cómo se llegó a esta articulación de intereses? A mediados de los años 90, durante la “guerra de los pozos”, la población de la ciudad de Cochabamba y sus instituciones representativas, incluyendo a sectores estudiantiles y sindicales obreros, apoyaron la estrategia de la entonces empresa municipal de agua (SEMAPA), para la perforación de pozos en zonas rurales del valle.

A diferencia de ese período, durante la Guerra del Agua, los sectores urbanos, articularon una alianza con los campesinos regantes; más aún, se podría decir que la ciudad de Cochabamba redescubre el área rural. Paralelamente, el movimiento de la Coordinadora supo articular a las clases medias altas y sectores sociales tradicionalmente anticampesinos, como el transporte, que fueron duramente afectados con el incremento tarifario.

A lo largo del conflicto varios técnicos, investigadores y profesionales independientes se acercaron a la Coordinadora, quienes aportaban con ideas e iniciativas en la construcción de argumentos contra la privatización del agua, unas más radicales que otras ; de todos ellos, los integrantes de la Mesa Técnica del Agua fueron los que tuvieron una actuación eficaz en la defensa de los usos y costumbres del agua, apoyando a los regantes, particularmente en los procesos de negociación.

El movimiento de la Coordinadora, si bien recupera las formas “clásicas” de protesta, particularmente el bloqueo de caminos y la huelga general, estas fueron reinventadas dentro otros elementos novedosos de protesta, de acción directa, caracterizados por su espectacularidad, de gran impacto en los medios de comunicación, rasgo de las nuevas condiciones en las que se despliega el capitalismo global. Entre las más importantes se pueden

citar: la convocatoria a la “toma simbólica de Cochabamba”, “quema pública de facturas de agua” en la plaza de Armas, “graffitis” en las paredes de la ciudad, “mitines de protesta” los días martes en la Plaza de Armas, “consulta popular”, “cerco de la Prefectura” por la multitud, “concentración festiva de Carnaval”.

Al inicio del conflicto, la Coordinadora era un actor ignorado por el Estado, los medios de comunicación y el sistema político en general; pero estas acciones obligaron a los demás sectores a reconocer al movimiento, logrando que la Coordinadora tenga una gran presencia en los medios de comunicación, mostrando un manejo diferente de los medios a los que tenían acostumbrado los movimientos sociales en Bolivia, tanto que un sector de periodistas que se solidarizó con el movimiento, facilitando la cobertura y aparición en los medios de comunicación.

El movimiento de Cochabamba paulatinamente fue construyendo una legitimidad pocas veces vistas en la historia de los movimientos sociales bolivianos. Durante el proceso, poco a poco la sociedad cochabambina, urbana y rural, se identificó con las acciones de la Coordinadora y la FEDECOR, alcanzando su punto culminante en Abril, donde la región estuvo paralizada totalmente durante mas de una semana. Este soporte fue posible gracias a la conjunción de varios factores.

En primer lugar, el agua tradicionalmente ha constituido una tema sensible en la región, debido a la escasez crónica y la distribución inequitativa, por tanto la población está susceptible de cualquier modificación en el acceso y uso de los recursos hídricos y sus recursos ambientales. En el caso de los regantes, la memoria de resistencias defendiendo sus usos y costumbres es un referente presente en sus acciones, traducido en un efecto movilizador poderoso: la convocatoria a defender el agua contra la privatización fue apoyada inmediatamente por las organizaciones de regantes, pues la pérdida de acceso a fuentes pone en riesgo su subsistencia como sector. Cuando los regantes afirmaban que el “agua es vida”, es preciso interpretarlo literalmente.

Por otro lado, tanto la FEDECOR, como la Coordinadora del Agua desplegaron un conjunto de prácticas democráticas, en algunos casos, novedosas para la cultura política boliviana, en otras, recuperando tradiciones democráticas del sindicalismo boliviano, particularmente, de la Central Obrera Boliviana (COB).

3. Resultados en cuanto a la legislación, bases para el proceso posterior

La ley modificada No 2066 introdujo cambios importantes en el marco institucional:

- Las atribuciones del Superintendente de Saneamiento Básico se mantienen, pero respetando los derechos de las organizaciones sociales en sus áreas de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, los cuales están respaldados con documentos jurídicos como son los registros (para las comunidades) y la licencia (para barrios y municipios).
- Un logro importante fue haber anulado la Superintendencia de Aguas y haberla sustituido por la Autoridad Competente, aprobada en la futura Ley del Recurso Agua, quien tendrá atribuciones para otorgar derechos de fuentes de agua. Mientras tanto, de forma transitoria, la Superintendencia de Saneamiento Básico cumplirá con estas funciones.
- Con la experiencia de la actuación del Superintendente de Aguas, durante el conflicto de Cochabamba, en la Ley modificada se han introducido dos aspectos fundamentales para garantizar la actuación de las autoridades: la Superintendencia de Saneamiento Básico delega sus funciones a una institución para el tratamiento de los derechos de las comunidades y los barrios. Por otro lado, las decisiones del Superintendente previamente tienen que ser consultadas a las instancias de participación popular, como

las Organizaciones Territoriales de Base, las Organizaciones Sociales y Productivas, el Concejo Municipal, quienes deben emitir una opinión técnicamente fundamentada.

En cuanto a los derechos promueve otros dos regímenes de derecho alternativos a la concesión, el Registro y la Licencia:

- El registro reconoce y garantiza a los pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, asociaciones, organizaciones y sindicatos campesinos, el derecho a la prestación del servicio de agua potable durante la vida útil del servicio y el aprovechamiento por tiempo indefinido de las fuentes de agua para la prestación de este servicio y otras actividades que realicen según usos y costumbres. Constituyéndose en un instrumento jurídico que protege y garantiza un derecho reconocido por la Constitución Política del Estado, y es oponible a terceros. El Registro no es requisito ni condición indispensable o exigible para que las comunidades, usen o aprovechen las aguas y presten servicios de agua potable.
- La Licencia es un acto administrativo que confiere derecho de uso y aprovechamiento de aguas y prestación de servicios de agua potable a Comités de Agua Potable, Juntas Vecinales, Urbanizaciones independientes, Gobiernos y Empresas Municipales, Pequeñas Cooperativas en zonas concesibles y no concesibles. Tiene vigencia por el tiempo de vida útil del servicio. Los procedimientos para obtener una licencia se basan en una solicitud dirigida a la Comisión de Registros y Licencias, acompañando su personalidad jurídica y sus datos técnicos, planos, numero de usuarios etc.

En septiembre del 2000 se realizó una movilización nacional, protagonizada por las organizaciones campesinas aymaras del altiplano, las organizaciones campesinas quechuas de las diferentes regiones y fundamentalmente los coccaleros del trópico Cochabambino y las organizaciones de regantes de los valles, quienes llevan a cabo un bloqueo de caminos por el lapso de un mes, Esta movilización marca el segundo paso en la transformación de la vida política del país y en el caso del recurso agua y los regantes el inicio de una serie de procesos de construcción de gobernanza.

La movilización culmina con la firma de tres convenios, uno firmado con la CSUTCB , otro por la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico y un tercero con la Coordinadora del Agua y la FEDECOR; estos convenios tenían el compromiso del gobierno de solucionar la problemática de recursos hídricos, relacionados con temas referidos a: las disposiciones legales sobre el agua, el proyecto de Ley de Aguas y a los reglamentos de la Ley 2066³. Uno de los compromisos importantes que asume el gobierno es aprobar los reglamentos de la Ley 2066 hasta diciembre del 2000, reglamentos concertados con la participación de las organizaciones sociales (Documento Firmado en Santa Cruz el 30 de Septiembre del 2000).

³ El documento textualmente expresa los compromisos del gobierno en materia hídrica:

“1. Reglamento ley 2066.- El Ministerio de Vivienda hizo entrega de una carta oficial a la Coordinadora del Agua con el Cronograma para la elaboración de los Reglamentos de la ley 2066 que previo consenso serán aprobados hasta diciembre del año 2000.

2. Ley del recurso agua. El Honorable Hugo Carvajal en su calidad de diputado Nacional asume el compromiso de presentar hasta el miércoles 4 de octubre, un proyecto de resolución camaral para retirar el tratamiento de la Ley de Agua de la Cámara de Diputados

3. Disposiciones legales recurso agua. El Ministro de Desarrollo sostenible y Planificación, los Superintendentes Sectoriales correspondientes y técnicos de los sectores sociales relacionados, conformarán en 15 días una Comisión Técnica Nacional para la revisión de la normativa vigente sobre el recurso agua y en 60 días elaboraran una primera propuesta de modificación de leyes en vigencia Mientras se realice se realice la revisión del ordenamiento legal propuesto, no se otorgarán concesiones que afecten en sus usos y costumbres a las comunidades indígenas , campesinas y de colonizadores” (Documento Firmado en Santa Cruz el 30/10/00).

La consulta un intento democrático

En cumplimiento de este convenio, se solicitó la aprobación de los reglamentos para fines de diciembre. Después de varias reuniones el gobierno planteó que al ser los reglamentos de alcance nacional, era necesaria una consulta a nivel nacional. Esta propuesta fue aceptada por los regantes, porque consideran que los reglamentos serían producto de un proceso con mayor participación, cuyos productos reflejarían aun mas la realidad de las condiciones institucionales, sociales, económicas y políticas de las diferentes entidades prestadoras de servicios básicos, la situación de las fuentes de agua, los derechos de los sistemas de agua potable y alcantarillado tanto de las ciudades, pueblos y de las comunidades.

De esta manera el gobierno contrató los servicios de la GTZ para que cumpliera la tarea de mediadora y facilitadora del proceso de consulta, con la participación de todas las organizaciones involucradas, como el Viceministerio de Servicios Básicos, la Superintendencia, la Sociedad Civil, y como parte de ellas representantes de la Coordinadora – FEDECOR.

Para que este proceso tenga resultados positivos y realmente exprese el parecer de las organizaciones, en la discusión de los reglamentos, la FEDECOR y la Mesa Técnica, previa a las reuniones con representantes del gobierno y la GTZ, utilizaron la estrategia de realizar reuniones internas de análisis y definición de una metodología, definiendo objetivos de la consulta y el contenido de los temas; ya en la reunión con los representantes del gobierno y la GTZ, los representantes de la FEDECOR y la Mesa Técnica argumentaban con fundamento, para hacer aprobar los lineamientos de la consulta.

De esta manera se aprobó llevar adelante el trabajo en dos etapas, durante la primera una subcomisión de representantes de ambas partes analizaría todos los artículos y puntos de discusión (disenso) que podrían existir entre la propuesta de reglamento de las organizaciones y los criterios del gobierno, y luego, en una segunda etapa se tendría un período de consulta a escala nacional sobre todos estos puntos que serían explicados y discutidos en 4 talleres regionales, donde participarían representantes de la sociedad civil de cada departamento. En estos talleres se discutieron los reglamentos en base a los siguientes puntos: el tema del marco institucional, la Comisión Técnica Departamental, los Derechos de Registro, Licencia y Concesión, las Servidumbres y otros temas como el problema de las aguas subterráneas.

Conclusiones de las consultas regionales

La consulta en los cuatro talleres zonales, se llevó a cabo en Santa Cruz, Cochabamba, Sucre y La Paz; la representación de las instituciones del aparato estatal fue mayoritario, estuvieron presentes Consejeros Departamentales, Directores de Unidades Prefecturales, Alcaldes, Concejales, Directores de Unidades Municipales sobre todo de Saneamiento Básico; por parte de las organizaciones sociales participaron Comites de Vigilancia, Juntas Vecinales, la representación de las organizaciones campesinas e indígenas fue reducida, pues la GTZ dio mas importancia a la participación de las unidades estatales, seguida de una participación urbana y una escasa representación rural (incluso hubo representación urbana en las discusiones de los temas rurales).

Las conclusiones más importantes del proceso de consulta fueron:

- Participación campesina limitada en número, traducido en una escasa incorporación de los intereses de las comunidades rurales, particularmente de los usos y costumbres.
- Poca información brindada a la población campesina sobre sus derechos al Registro y las posibilidades de acceso a programas nacionales en el futuro.

- El marco institucional que considere: comisiones técnicas a los niveles municipal y departamental, por otro lado el rol de los municipios. Además debía considerarse la importancia de contar con Comisiones por Cuencas y Subcuencas.
- El Registro en sus dos derechos sobre las fuentes de agua y las áreas de servicios. Según usos y costumbres las fuentes de agua en las comunidades rurales se pueden utilizar al mismo tiempo para diferentes propósitos y según las estaciones del año.
- La falta de la ley del recurso agua
- Necesidad de una reglamentación mas detallada sobre las autorizaciones para aquellas fuentes de agua subterráneas que alteran el ciclo hidrológico, y no para aquellas que dotan de agua a comunidades rurales, donde los caudales utilizados sean pequeños.
- Se sugirieron que la conformación de estas comisiones debía comprender participación de Estado y mayoritariamente miembros de la sociedad civil.

Podemos concluir que la GTZ enfatizó la participación urbana e instituciones relacionadas con el Estado, minimizando la participación rural, énfasis que de cierta manera sesgó la orientación de los resultados de los talleres hacia visiones diferentes a las conquistas alcanzadas por las organizaciones en la Ley modificada. Además, la GTZ, que debía cumplir una función facilitadora y mediadora, en los hechos promovía una propuesta particular; de esta manera, en los talleres de consulta, en realidad se discutieron tres propuestas: los del gobierno, la propuesta de las organizaciones sociales y de contrabando, la propuesta de la GTZ.

La GTZ, que fue contratada como facilitadora y mediadora no termina el proceso de la consulta, no lleva adelante el taller nacional. La suspensión indefinida del taller nacional, posterga la discusión de las conclusiones de los talleres regionales, donde habían surgido muchos aportes y recomendaciones que enriquecían la propuesta, y concluir este proceso para contar con un reglamento, con participación de la sociedad civil. Mas al contrario sin tomar en cuenta el proceso de consulta, el Ministro de Vivienda envió para su aprobación al Ministerio de Gobierno un nuevo reglamento, cuyo contenido no era de conocimiento de las organizaciones sociales.

4. Marcha a La Paz obliga a consensuar reglamentos (abril 2001)

Muchos sectores sociales que se movilizaron en abril y septiembre del 2000, firmaron acuerdos con el gobierno quien asumió compromisos entre varios temas el recurso agua. Por otro lado, el gobierno no cumplió sus compromisos con otros sectores sociales como los prestatarios (pequeños deudores a la banca) los cuenta propistas (trabajadores por cuenta propia), que se encontraban movilizados sin lograr sus demandas.

Todas estas organizaciones fueron convocadas a una reunión en Cochabamba el día 7 de abril del 2001. Entre los argumentos expuestos por diversos sectores, los representantes de la Coordinadora de Defensa del Agua, sobre todo los regantes, expusieron los temas pendientes de los compromisos del gobierno, resaltando la aprobación de los Reglamentos a la Ley 2066, y como el gobierno y la GTZ quieren aprobar un reglamento sin consultar a las organizaciones, además de no cumplir con las modificaciones de las disposiciones legales en vigencia sobre el recurso agua, que afectan los derechos de agua de las comunidades campesinas, indígenas y colonizadores.

Estos temas, puestos a consideración de las organizaciones nacionales, se aprobaron como parte de las demandas. Para viabilizarlas, se vio necesario organizar la denominada COMUNAL (Coordinadora de Movilización Única Nacional), y se decidió realizar una caminata a la Ciudad de la Paz, el 9 de abril del 2001, desde varios puntos del país, entre ellas Cochabamba, para terminar con un bloqueo de caminos a partir del 25 de abril.

Una concentración multitudinaria se realizó en una de las plazas del Alto, luego de algunos discursos se decidió continuar para llegar a la Plaza San Francisco, sin embargo no se logró este

objetivo por la fuerte presencia militar y la represión. La Plaza estaba militarizada, por lo que la concentración se realizó en la UMSA (Universidad Mayor de San Andrés), aunque igualmente fue reprimida. Todos los marchistas retornaron a sus lugares de origen, para iniciar el bloqueo de caminos en varios lugares. Este fue contundente en lugares como el Trópico de Cochabamba, Los Yungas de La Paz, Potosí; los regantes organizaron bloqueos relámpagos ante la fuerte presencia militar.

A convocatoria de la Cámara de Diputados se firmó un acuerdo de diálogo, el 2 de mayo del 2001, por el cual se establece el diálogo, la concertación para encontrar las soluciones, y se organizan varias comisiones de análisis, de Concertación y Recomendaciones para establecer las áreas de competencia de los poderes del Estado, para su urgente tratamiento, con un cronograma de trabajo autónomo, para viabilizar soluciones. Las comisiones debían ser presididas y moderadas por los HH. Diputados Nacionales, con delegados garantes de las Bancadas Parlamentarias; la COMUNAL se comprometía a suspender las medidas de represión y bloqueos.

Resultado: Estrategia de negociación y los puntos consensuados

En la Comisión Social, para el tratamiento del reglamento a la Ley 2066, se logró inducir a conformar una subcomisión constituida por representantes del Ministerio de Vivienda, la GTZ, representantes de la FEDECOR y la Mesa Técnica del Agua; una de las limitaciones era el tiempo, pues había que programar las reuniones necesarias de la subcomisión. Al inicio de la primera reunión el primer reclamo de las organizaciones sociales a los representantes de la GTZ fue el haber truncado el proceso de la consulta, sobre todo la consulta nacional, y al Ministerio de Vivienda y de Gobierno por no haber considerado los avances y aportes de las consultas regionales y querer aprobar un reglamento completamente diferente y unilateral. Este ambiente constituyó otra limitación, ya que no fueron los contenidos los que discutieron sino los caprichos, sobre todo de la GTZ, lo cual limitó los avances en el tratamiento a los cincuenta puntos observados por la Coordinadora – FEDECOR, al proyecto del gobierno.

A pesar de estas limitaciones y obstáculos se pudo avanzar y consensuar 38 puntos. Conociendo el comportamiento de la GTZ y de los técnicos del gobierno, se llegó a redactar conjuntamente los artículos correspondientes; los resultados en muchos temas son importantes, en otros regulares y en algunos se tuvo que retroceder. A continuación realizaremos un desarrollo de los temas consensuados, considerando sus alcances:

La Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia (CGIAB) (de la que forman parte Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que son parte de la Mesa Técnica del Agua y coordinan acciones especialmente con la FEDECOR) y el Ministerio de Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural, como muestra del cumplimiento de los convenios firmados, impulsan la creación de un organismo de concertación en el tema hídricos, inicialmente denominado CONAG (Comisión Nacional del Agua).

Por tanto la propuesta es la de promover el respeto y reconocimiento de los derechos consuetudinarios mediante la transformación del actual marco institucional introduciendo participación social. Algunos de estos mecanismo de participación social buscan reproducir las formas de tomar decisiones en organizaciones de sistemas de riego y de forma general institucionalizar estrategias de la organización de regantes.

El rol de la GTZ en el sector agua Bolivia es un buen ejemplo del rol facilitador que juega la cooperación internacional en la estrategia de “acumulación por desposesión” en el sector agua, implementada en Bolivia los últimos quince años; asimismo visibiliza la gran capacidad de presión que tiene la esta cooperación en la definición de políticas públicas, por otro lado pone

en tela de juicio las posibilidades de que el gobierno boliviano pueda ejercer su soberanía en el marco del estado nación⁴.

Conformada legalmente la CONIAG, la Secretaría Técnica en coordinación con CIPCA, el CGIAB, el Comité Nacional de Regantes, constituido en septiembre del 2001, convoca a un taller Nacional en la ciudad de Cochabamba los días 25 y 26 de julio del 2002, con la finalidad de retomar el proceso iniciado e iniciar la socialización del CONIAG.

La primera reunión se realizó el 17 de diciembre del año 2002 con la presencia de representantes de todos los Ministerios señalados en el DS 26599, las organizaciones sociales a través de sus representantes se hicieron presentes mostrando conformidad y optimismo ante el nuevo Concejo de concertación y coordinación, que en adelante se ocuparía del recurso hídrico. Con la finalidad de transparentar las actividades de los miembros del CONIAG, se fijaron los siguientes principios:

- **Confianza Mutua:** La base sobre la cual se puede lograr un diálogo efectivo y un trabajo provechoso, tiene que ser la confianza que todas las partes demuestren hacia las posiciones y opiniones que se traen a la mesa, dejando de lado intereses personales, de clase, de tendencias políticas y/o presiones sindicales.
- **Inclusión:** Para que el debate sea amplio y participativo, no se puede excluir a ningún sector o región que estén involucrados en la utilización del agua.
- **Tolerancia:** Los participantes de este proceso deben respetar las opiniones de cada integrante, independientemente del grado de instrucción, las tradiciones culturales a que estuvieran acostumbrados, de la experiencia obtenida, o de cualquier otro factor, poniendo el mejor esfuerzo para comprender las posiciones sugeridas, sabiendo que nadie es dueño de la verdad absoluta, y todas las ideas sirven para enriquecer el trabajo.
- **Equidad:** En la búsqueda de soluciones a este tema tan esencial, se deben buscar fórmulas equitativas y justas, con relación al derecho de uso del agua, equilibrando las injusticias que se presentan en la actualidad, y favoreciendo a quienes menos tienen.
- **Transparencia:** Todas las actividades emprendidas y por emprender, deberán realizarse de forma abierta, positiva, para evitar sospechas de favoritismos.
- **Transversalidad:** Tampoco puede olvidarse que este tema afecta a diferentes sectores de usuarios, como también diversas regiones del país. Por ello, se deben tomar en cuenta seriamente las diferentes realidades que esta situación provoca.
- **Equilibrio:** Se debe conservar una sana relación entre el Gobierno, las comunidades campesinas, las instituciones privadas y todos los demás integrantes del CONIAG, así como entre los sectores y regiones. Debido a la complejidad de este tema, este concepto es de vital importancia ya que pueden mezclarse intereses de diversa índole, que dificulta el logro de los objetivos deseados (CGIAB, 2002).

Resultados alcanzados por el CONIAG

Con el objetivo de concretizar el espacio de concertación entre los sectores que conforman el CONIAG y el gobierno, y adecuar el marco legal, institucional y técnico relacionado al recurso agua, a lo largo del 2002, se llevaron adelante talleres, con las finalidades de informar a los actores de cada sub-sector sobre el panorama actual de la legislación boliviana sobre el agua y los objetivos y actividades del CONIAG; identificar las principales problemáticas, conflictos y visión sectorial en relación al tema del agua; y recopilar propuestas, documentos, normativas, información en general vinculado al subsector..

⁴ Roberto Fernández ha demostrado la dependencia material del aparato burocrático estatal respecto a la cooperación internacional: más del 60% del ítem de salarios de los funcionarios gubernamentales, es pagado por esta (Fernández, Roberto (2004) *FMI, Banco Mundial y Estado Neocolonial: El Poder supranacional en Bolivia*, La Paz: Plural).

Los dos problemas principales identificados por todos los sectores fueron:

- La falta de una Ley General de Aguas
- La falta de una Autoridad de Aguas única.

Si bien los intentos de crear estas dos instancias ha ocasionado muchos conflictos en el país, todos están de acuerdo en que estos vacíos crearán mayores conflictos a la larga.

La Visión Andina del Agua

Una de las primeras tareas del CONIAG fue concertar intersectorialmente la visión que tienen los bolivianos sobre el recurso agua, para luego participar en un taller donde participaron técnicos y representantes sociales de Perú, Ecuador, Chile, Colombia y Bolivia. Este documento fue preparado con el objetivo de presentar la Visión Andina en el III Foro Mundial del Agua realizado en Kyoto- Japón el 2003, a la que asistieron representantes campesinos y del Gobierno boliviano (CGIAB/CONDESAN 2003).

El aporte en la discusión de la visión de los bolivianos fue muy importante, relativos especialmente al enfoque desde el punto de vista de la cosmovisión, el agua como ser vivo, etc. Según el documento, si bien la visión del agua en la región andina tiene particularidades de acuerdo a las distintas culturas indígenas existentes, a la diversidad de áreas ecológicas, a las diferentes ubicaciones de las cuencas, y a los niveles de organización social (comunidades, caseríos, parcialidades, ayllus, etc.), existen comunes denominadores que deben de ser mantenidos y respetados (Ibid, 2003).

En los mundos de vida de los pueblos andinos, el agua es mucho más que un recurso hídrico es: el agua como ser vivo, el agua como ser divino, el agua como base de la reciprocidad y complementariedad, el agua como derecho universal y comunitario, el agua como expresión de flexibilidad y adaptabilidad, el agua como ser creador y transformador y el agua como recreación social.

- **El agua como ser vivo:** El agua es un ser vivo, proveedor de vida y de animación del universo. Con el agua se dialoga, se le trata con cariño, se le cría. Esta visión ha sido factor fundamental para la adecuada cosecha, conservación y reproducción de los recursos hídricos.
- **El agua como ser divino:** El agua proviene de Wirakocha, dios creador del universo, que fecunda la Pachamama (madre tierra) y permite la reproducción de la vida. Es, por tanto, una divinidad que está presente en los lagos, las lagunas, el mar, los ríos y todas las fuentes de agua.
- **El agua como base de la reciprocidad y complementariedad:** El agua permite la integración de los seres vivos, la articulación de la naturaleza y de la sociedad humana. Es la sangre de la tierra y del universo andino. Permite practicar la reciprocidad en la familia, los grupos de familias y comunidades andinas. Ordena la vida de los individuos, presenta la diferencia no como oposición sino como complementariedad, y facilita la solución de los conflictos sobre la base de acuerdos comunitarios.
- **El agua como derecho universal y comunitario:** El agua “es de todos y es de nadie”⁵. Pertenece a la tierra y a los seres vivos, incluyendo al ser humano. Se distribuye equitativamente de acuerdo a necesidades, costumbres y normas comunitarias, y según su disponibilidad cíclica.
- **El agua como expresión de flexibilidad y adaptabilidad:** El agua se comporta de acuerdo a los ecosistemas, circunstancias y coyunturas, sin seguir normas rígidas. Depende del tiempo, clima, y topografía. La sociedad andina, como el agua, está en continua apertura

⁵ Entendiendo como tal al derecho de los seres vivos al acceso y uso del agua con la responsabilidad de su conservación sustentable.

frente a todo lo que enfrenta, incorporando selectivamente elementos de otras culturas y grupos humanos complementarios a su cultura.

- **El agua como ser creador y transformador:** El agua sigue leyes naturales, de acuerdo a los ciclos estacionales y a las condiciones del territorio. Su uso sustentable implica la generación y aplicación de conocimientos y habilidades obtenidos durante siglos, así como la construcción de una infraestructura hidráulica que permita cosechar y distribuir el agua, sobre la base de una gestión mancomunada y eficiente.
- **El agua como recreación social:** El agua es la recreación de la diversidad en el espacio y el tiempo, en las organizaciones comunitarias, en la participación de la población, permitiendo la autodeterminación de las comunidades, en discusión y diálogo permanente con la naturaleza (Ibid. 2003).

El documento también planteaba como acciones las siguientes:

- **El agua como patrimonio común:** Desde la visión y experiencia del mundo andino, cualquier plan de acción con relación al agua debe estar orientado a protegerla y conservarla, garantizando su disponibilidad con equidad para asegurar la existencia de todos los seres vivos del planeta. Para ello se debe asegurar y proteger los sistemas hídricos, tanto en su entorno geográfico como en su ciclo natural, consensuando acciones y mecanismos que mantengan la integralidad de los ecosistemas, especies animales, vegetales y la vida de las comunidades con dignidad, y recreando su identidad cultural. El agua es patrimonio de la tierra y de toda forma de vida animal, vegetal y humana. Por ello, cualquier marco jurídico con relación a los recursos hídricos debe estar basado en este principio.
- **El agua como dominio público:** Este principio implica la definición del agua, en las Constituciones, como bien público bajo el control de la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo, se deben formular mecanismos equitativos de uso que respondan a las necesidades de la naturaleza y de las comunidades humanas, priorizando los derechos de subsistencia, soberanía alimentaria y desarrollo local.
- **El agua es un bien común no una mercancía:** El acaparamiento del agua por los sectores más dinámicos de la economía como el sector minero, industrial, agrícola empresarial, exportador, y otros, va en desmedro de la gran mayoría de usuarios y de la propia naturaleza. Por tanto, ninguna empresa, nacional o transnacional, o persona particular, tiene el derecho de apropiarse del dominio del agua o acaparar su uso para fines de lucro privado en perjuicio del resto de la colectividad. Por ser el agua un bien de dominio público, es un recurso vital que no puede ser tratado como mercancía, ser reducido a un valor comercial y estar sometido a las leyes del mercado. Por ello, el agua no puede ser materia de tratados de libre comercio internacional como los de la OMC y el ALCA, o los tratados bilaterales.
- **Revalorización de saberes, tecnologías y organización andina:** Los saberes del mundo andino, sus sistemas tecnológicos y sociales de gestión del agua parten del principio de la convivencia armónica con la madre tierra y se sustentan en la propiedad colectiva del agua, basados en un sistema legal y social propio. Estos lograron garantizar la sustentabilidad de los ecosistemas desde tiempos inmemoriales y por lo tanto deben ser preservados, respetados y reconocidos. Los sistemas tradicionales de manejo del agua, desarrollados y validados a lo largo de cientos de años, hoy en día marginados, son probadas alternativas para la sostenibilidad de los recursos hídricos. Por ello deben de ser mejor comprendidos, valorados, recuperados y difundidos como tecnologías para la sustentabilidad del desarrollo.
- **Sistemas de gestión integral y participativos:** Los sistemas de gestión del agua deben basarse en un concepto de integralidad, a partir de una concepción territorial de cuenca, de usos compatibles y sustentabilidad del recurso. La priorización de los usos del agua debe basarse en mecanismos participativos que permitan garantizar su conservación y el acceso equitativo. Los proyectos de gestión sustentable requieren de información pública sobre el estado actual y disponibilidad de las aguas superficiales y subterráneas, información hoy en día casi inexistente, poco sistematizada y de difícil o costoso acceso.
- **Institucionalidad participativa y control social:** Las normas legislativas y formas de gestión del agua deben garantizar la disponibilidad del agua en términos de volumen y de

calidad, para asegurar la sustentabilidad y necesidades de los ecosistemas y de las comunidades humanas. Para ello, los sistemas de gobernabilidad, tanto a nivel de cuenca como nacionales, deben basarse en las autoridades hídricas locales ya existentes, tales como comunidades indígenas, campesinas, asociaciones de regantes, y demás usuarios del agua. Los gobiernos de los países andinos deben respetar y valorar la gestión y el derecho originario comunal e integral de las comunidades indígenas y campesinas, debiendo éstos ser reconocidos como patrimonio de la humanidad.

- **Políticas económicas adecuadas:** Toda política de inversión pública debe considerar prioritariamente la conservación del recurso, la gestión sustentable y el desarrollo local y regional sobre la base de los usos y costumbres indígenas y campesinos. Cualquier inversión privada en el sector agua debe someterse a estos criterios. En las cuencas andinas, el recurso agua se genera en las partes altas pero por lo general se beneficia a las partes bajas. Las políticas hídricas deben priorizar mecanismos adecuados para el beneficio equitativo, que garantice una mejor calidad de vida de los pobladores de las cuencas altas que son los menos favorecidos (Ibid. 2003).

Proceso de elaboración de una propuesta de Política Nacional de Recursos Hídricos

Los aspectos más importantes de la propuesta de Política Nacional de Recursos Hídricos, extraída de todos los aportes recibidos es la siguiente:

Principios:

1. Bolivia reconoce el acceso al agua como un derecho humano y de todos los seres vivos en su territorio, basado en los conceptos de justicia, solidaridad, equidad, diversidad y sostenibilidad.
2. El agua es un bien de dominio público.
3. El agua es un recurso natural, vital, finito y vulnerable y sus usos cumplen una función social, ambiental, cultural y económica.
4. El Estado privilegia y fomenta el uso social de los Recursos Hídricos sobre el uso comercial.
5. La cuenca es la unidad básica de Planificación y Gestión de los Recursos Hídricos.
6. El Estado reconoce el uso social y ancestral de las comunidades campesinas, indígenas y originarias del país, respetando y protegiendo sus derechos de aguas, sus autoridades consuetudinarias y sus usos y costumbres (conocimientos tradicionales y prácticas de protección al agua).
7. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos prioriza el consumo humano, la producción agropecuaria y las necesidades de la biodiversidad.
8. La Gestión del Recurso Hídrico debe ser integrada a través de espacios descentralizados de decisión democrática y participativa.
9. El conocimiento y la información sobre los Recursos Hídricos son la base para su Gestión y su acceso es democrático y transparente.

Estos principios y objetivos serán sometidos a una consulta sectorial y regional mucho más extensa con el propósito de concertar al mediano plazo un documento de política que permita sentar las bases de la futura normativa del agua en Bolivia

5. Conclusiones.

El proceso de organización de los regantes ha buscado como objetivo inmediato la protección a los usos y costumbres. Esto implica la defensa de sus derechos, de su forma de gestión, de su organización, de su cultura y de su visión de mundo.

En cuanto a acciones esto se traduce en resistencia a la imposición de un marco institucional y normativa legal que afectaban estos usos y costumbres, con un modelo de gestión de recursos

naturales que a la vez trae consigo una visión de la gestión mercantilista de los recursos naturales y servicios. Sin embargo en este proceso los regantes han tenido la capacidad de promover algunos principios e instituciones locales comprendidas en los usos y costumbres como modelos a ser institucionalizados y convertidos en marco institucional nacional y norma reconocida, respetada y defendida por la norma legal. Esto se plasma parcialmente en la Ley 2066 y de forma completa en la ley 2878 y sus reglamentos.

El lograr este objetivo implicó generar gobernanza ambiental a nivel nacional con una multiplicidad de estrategias que han probado ser eficientes y además flexibles y adaptables a las diferentes escalas. Muchas de estas son también parte de los usos y costumbres de los sistemas de riego.

Ahora bien ¿cuál es la visión de DTR de los regantes y de que forma ha sido plasmada en la ley 2878? Un regante decía “...*el agua trae desarrollo; es un componente fundamental...*”. Esta expresión hace referencia a la transformación productiva. El riego en sí es una forma de generar una mayor eficiencia productiva de la producción agrícola – aunque en algún caso se convierte en un requisito para generar alguna producción agrícola. Por tanto la transformación productiva que buscan los regantes son inversiones para obtener mas agua⁶.

La ley de riego – contestaba el mismo regante arguyendo que sí conocía la ley pues había sido parte de su construcción – organizará el sector de riego. El estado tiene instancias que dan apoyo técnico, financiero, social, etc. al sector riego, sin embargo estas instancias están totalmente desarticuladas, alejadas de la realidad, y con poca información sobre otras instancias del mismo sector, convirtiéndose en ineficientes. El SENARI y el SEDERI lograrían articular estas instancias mejorando su eficiencia no solo al organizarlas, sino al poner en la misma mesa a los regantes que son los que mayor conocimiento tienen de lo local y que además son los actores principales del sector.

Otra razón que identificaba el mismo regante es la seguridad jurídica, haciendo referencia a la transformación institucional. Esta transformación institucional no es precisamente de las instituciones locales (formas de gestión, organización, autoridades locales, etc.) sino de las instituciones que fueron impuestas por el Estado. Así a manera de ejemplo – y además para completar el tercer elemento del concepto DTR – la ley 2878 descentraliza la regulación buscando criterios no solo administrativos sino territoriales mediante los comités de cuenca.. De forma general la ley 2878 busca reconocer, respetar y defender los usos y costumbres como la visión de DTR de los regantes en Bolivia.

Ahora bien cabe señalar que la ley si bien ya está aprobada y su reglamentación consensuada, aun no se ha aplicado. Esto significa que la visión de DTR de los regantes aún no se ha aplicado a través de la ley. Recordando sin embargo que una de las mayores fortalezas de los sistemas de riego es la organización nuevamente un regante relata su experiencia demostrando que antes de la ley ya los regantes buscan este DTR:

“...en la anterior gestión de los regantes del desaguadero les hemos reunidos a todas las instituciones en un mesa y entre ellos mismos se han dado⁷. Nos hemos dado cuenta como jueces hemos estado ahí viendo que estábamos en lo que correcto que cada uno esta por su lado... Gracias a eso vamos a hacer una inspección desde el Poopo hasta el Titicaca identificando todas las falencias”(Regante de Oruro)

⁶ Esto implica tecnologías que mejoren el rendimiento del riego, aunque por la complejidad los sistemas de riego la implementación de cualquier mejora implica un proceso igualmente complejo y con impactos que en muchas ocasiones desestructuran el sistema de riego en lugar de mejorar su rendimiento.

⁷ La expresión “se han dado” significa que se han criticado de forma dura entre ellos.

En el sector de los regantes, sin embargo, no se observa la emergencia de nuevos liderazgos colectivos, la organización regante depende de las capacidades de su líder principal, Omar Fernández, quien adicionalmente podría llegar al senado en la próxima legislatura, debilitando aún más la aún no consolidada estructura del sector regante a nivel nacional. El rápido proceso de reescalamiento se convierte en una razón para que nuevos dirigentes no se hayan formado al ritmo de la organización.

En el marco electoral, el sector de los regantes ha apostado al Movimiento Al Socialismo (MAS) como alternativa política para canalizar sus demandas y reivindicaciones no solo en el sector agua; el argumento es que teniendo el control del aparato del Estado será más fácil, y menos conflictivo, hacer aprobar demandas y propuestas, como los reglamentos de las leyes de Agua Potable y la de Riego, la implementación efectiva del CONIAG. Experiencias históricas, como las del MNR post Revolución del 52, o la UDP en los 80's, han mostrado que la dirigencia social es rápidamente cooptada por la burocracia estatal y su lógica prebendal, clientelista y hasta corrupta; representantes sociales convertidos en funcionarios de Estado (sea como parlamentarios o como autoridades de gobierno) son absorbidos por la maquinaria estatal, distanciándose de sus bases y debilitando sus organizaciones. ¿Que garantía existe que ello no sucederá en esta ocasión? Es el desafío para los regantes y el movimiento nacional del agua.

Uno de los rasgos de la gubernamentalidad boliviana es su carácter racista: la exclusión del otro (particularmente indígena y pobre) ha estado presente en la historia larga del imaginario estatal y atraviesa el cuerpo social. En el marco del neoliberalismo, se ha puesto en boga el discurso multiculturalista, que si bien menciona la integración cultural, en el fondo, como ha demostrado Slavoj Žižek, es una forma de racismo travestido basado en el principio “acepto tu cultura y diferencia, pero no te metas con la mía”, que se ha traducido en el manejo jerárquico de las diferencias a nivel de las políticas públicas, pues a pesar de la “tolerancia” a las diferentes formas de gestión de recursos naturales (incluidas las comunitarias), estas promueven y fortalecen las formas mercantilistas e individualistas. Uno de los riesgos es que los llamados “usos y costumbres” en el agua sean reconocidos e incorporados en los marcos normativos e institucionales (como ya está sucediendo), como parte del discurso multiculturalista, pero vaciado de su contenido, folclorizado, “guettificado”. En vez de constituir un principio organizador de la gestión del agua a nivel nacional en base a los “comunes”, se lo circunscriba a ciertos sectores de agricultores y servicios de agua potable pequeños, mientras las políticas de mercantilización del agua continúan: es decir, el manejo jerárquico de las diferencias aplicado al agua. Los regantes y el movimiento nacional del agua deben luchar por profundizar el contenido de las políticas hídricas, y no solo “perforar” su contenido neoliberal, hacia otro modelo de gestión del agua y sus servicios, basada en el bien común, la solidaridad, el apoyo mutuo, la reciprocidad.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID (2005), *El riego en el contexto del desarrollo rural*, Presentación realizada por Gabriel Montes, Taller Regional de Riego, Santa Cruz.

Bakker, K. (2002) "From State to Market: Water mercantilización in Spain." *Environment and Planning A* 34: 767 – 790.

Bustamante, Rocío (2002) *Legislación del agua en Bolivia*. Cochabamba: UMSS, Centro Andino para la Gestión y uso del Agua

Bustamante, Rocío y Gutierrez, Zulema (1999) "La compleja relación entre municipalización, gobernabilidad y gestión del agua", en: *Aguas y Municipios*, Hoogendam, Paul(Ed.), Cochabamba: Plural-PEIRAV

Bustamante, Rocío y Vega, Daniel (s.f.), *Norma indígenas y consuetudinarias sobre la gestión del agua en Bolivia*. Cochabamba: Centro Agua.

CGIAB y CIPCA (2001), *Proceso de construcción social de la Normativa de Riego para Bolivia*, La Paz: CGIAB, CIPCA

CGIAB (2005), *Proyecto regulación de derechos de agua en Bolivia*, La Paz: CGIAB

CGIAB (2005b), "El Agua en Tiquipaya. Origen, Derechos, Usos y Costumbres", En: *Proyecto regulación de derechos de agua en Bolivia*, La Paz: CGIAB

Cuadros, Diego (1999), "Marco global del desarrollo rural en Bolivia", En: *Desarrollo y nueva ruralidad en Bolivia*, Arce, Alberto y Uzeda, Andres (Ed.), Cochabamba: PROMEC-UMSS-WAU

Crespo, Carlos y Fernández, Omar (2001) *Los Campesinos Regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua: Una Experiencia de Presión Social y Negociación*, Cochabamba: CESU/FEDECOR & IDRC.

Fernández, Omar (1996), *La ralción tierra-agua en la economía campesina de Tiquipaya*, Tesis para obtener el grado de licenciatura, Cochabamba: UMSS

Fernanadez, Omar (2005), "Historia de los derechos de aguas en el marco de la relación tierra-agua" En: *Proyecto regulación de derechos de agua en Bolivia*, La Paz: CGIAB

Gerbrandy, Gerben y Hoogendam, Paul (1998) *Aguas y acequias*, Cochabamba: Plural-PEIRAV.

Hoogendam, Paul (1999), "Regantes e investigadores en el cambiante escenario de riego en Bolivia", En: *Desarrollo y nueva ruralidad en Bolivia*, Arce, Alberto y Uzeda, Andres (Ed.), Cochabamba: PROMEC-UMSS-WAU

Hoogendam, Paul y Vargas, Gonzalo (1999) "La compleja relación entre municipalización, gobernabilidad y gestión del agua", en: *Aguas y Municipios*, Hoogendam, Paul(Ed.), Cochabamba: Plural-PEIRAV

HAM TIQUIPAYA (s.f.), *Tiquipaya. Mi municipio transparente*, Tiquipaya: IIIA.

MINISTERIO DE ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS, MACA (2005), *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*. La Paz: MACA

MINISTERIO DE ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS, MACA, y VICEMINISTERIO DE ASUNTOS AGROPECUARIOS Y RIEGO, VAAR (2005), *Plan Nacional de Riego 2005 – 2010*, La Paz: Dirección General de Servicios Agropecuarios y Riego.

Molina Carpio, Jorge, Villaroel, Elena Katia, Alurralde, Juan Carlos y Ramos Apaza, Abner (2005), “Asignación y regulación de derechos de agua. Informe final”, En: *Proyecto regulación de derechos de agua en Bolivia*, La Paz: CGIAB-IHH UMSA

Ostrom, Elinor (1992), *Diseño de instituciones para sistemas de riego auto-gestionarios*, San Francisco: ICS Press

Peredo, Crespo & Fernandez (2004) *Los Regantes en la guerra del Agua de Cochabamba*, Cochabamba: CESU.

Perreault, Thomas (2005a) “State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia”, En: *Environment and Planning A*, 37(2): 263-284.

Perreault, Thomas (2005b), “Assessing the limits of neoliberal environmental governance in Bolivia”, Borrador preparado para el volumen *Beyond Neoliberalism?* Editado por J. Burdick, P. Oxhorn, and K. Roberts

Piñeiro, Diego E. (2004), *Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*. Uruguay: RIMISP

Tancara, Aida (1998), *Derechos de agua y prácticas sociales de acceso al agua*. Tesis para optar al grado de licenciatura en Sociología, Cochabamba: UMSS

Villaroel, Elena Katia (2005), “Mapeo de derechos. Informe”, En: *Proyecto regulación de derechos de agua en Bolivia*, La Paz: CGIAB

Capítulo 16.

Ronderos y Alcaldes en el conflicto minero de Rio Blanco en Piura. Perú

Dr. Alejandro Diez Hurtado.⁸

"En la vida no suelen haber soluciones, sino más bien fuerzas en marcha. Son estas las que hay que crear para que las soluciones lleguen". Antoine de Saint Exupery.

En los últimos años el Perú experimenta una acelerada expansión de los proyectos de exploración y explotación minera a nivel nacional; además de la expansión de minas ya en operación se suman una serie de proyectos que –de llevarse a cabo– supondrían un incremento sensible en la producción minera en el país, y si uno sigue los anuncios de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo y al Ministerio de Energía y Minas, ello conllevaría a un aumento significativo de los ingresos locales por la vía de impuestos, canon y regalías. Sin embargo, en contrapartida, junto con el desarrollo de la exploración y las pretensiones de expansión minera asistimos también a una creciente oposición a los mismos proyectos, un incremento de los conflictos entre empresas mineras y comunidades locales, que llega en buena parte de los casos a movilizaciones, enfrentamientos y acusaciones mutuas que han producido y vienen produciendo la detención de los trabajos mineros y en algunos casos, su estancamiento.

Y es que la presencia de empresas extractivas en el país es, al mismo tiempo que importante, ambigua. Por un lado, puede generar una serie de impactos positivos en la región, principalmente por la articulación de algunas cadenas proveedoras de servicios así como por pequeñas acciones de promoción del desarrollo en poblaciones vecinas a la zona de la explotación, y sobre todo por que puede llegar a ser una importante fuente de recursos para los gobiernos locales, por concepto de canon minero. Por otro lado, su presencia es conflictiva debido a la serie de indefiniciones que caracterizan el desarrollo de los grandes proyectos mineros en el país entre las que podemos señalar: 1) Problemas estructurales de asignación de beneficios de la minería y su reparto entre el Estado y las poblaciones locales (existiendo un sensible hiato entre los beneficios concedidos por la legislación y las expectativas de la población); 2) La ausencia de una política o reglas claras sobre los derechos y compensación a las poblaciones afectadas de alguna manera por actividades mineras en sus territorios; 3) Problemas por ausencia de mediación y credibilidad de actores mediadores; 4) Ausencia de un rol regulador y mediador del Estado; 5) El desarrollo progresivo de una conciencia de defensa y derechos ambientales Desarrollo de una conciencia ambiental que no se corresponde con los parámetros estipulados por la legislación y el control estatal vigentes; 6) Actitudes contrarias a la inversión extranjera y las industrias extractivas, por razones ideológicas, partidarias o simplemente como expresión de imaginarios y proyectos de

⁸ Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP-CIPCA

futuro que no incluyen actividades extractivas; 7) Diferencias culturales de comprensión mutua (particularmente entre empresas y pobladores rurales, así como con algunos sectores populares urbanos); y, 8) Agendas políticas e intereses políticos partidarios y personales (Cf. Balbín y López 2002; Pasco-Font y otros 2003; Barrantes 2006)

Una de las causas atribuidas a los conflictos es la ausencia de comunicación y de diálogo entre los actores involucrados. Sin embargo, esta ausencia de comunicación es paradójica si tomamos en cuenta la cantidad de actores (Iglesia, ONGs, Defensoría, Gobierno) e intentos por encontrar espacios de diálogo y por terciar en los conflictos.

Esta ponencia busca explorar esta paradoja en el caso particular de los conflictos suscitados alrededor del proyecto de exploración en Río Blanco, en la sierra de Piura, ubicado entre las provincias de Ayabaca y Huancabamba. El trabajo explora las razones de esta aparente ambigüedad de los espacios de diálogo, que se puede rastrear desde la naturaleza de los propios espacios (y que supone una serie de condiciones de publicidad, fundada en la presencia y el seguimiento de los eventos por los medios de comunicación); en las diferencias culturales sobre los mecanismos de acción considerados útiles y efectivos en la construcción de espacios de negociación; así como en los intereses de los actores y las dificultades para concertar respecto de temas en los que existen disputas respecto al valor de lo que está en juego.

Esta comunicación comienza con una breve descripción de los acontecimientos y la presentación de los diversos actores involucrados, continúa con la descripción de la experiencia de las mesas de concertación e intentos de diálogo, y termina con algunas líneas de reflexión final sobre las ambigüedades e intereses en juego en el conflicto minero.

El proyecto Río Blanco y la evolución del conflicto (Narración resumida)

Los trabajos de exploración minera para el proyecto Río Blanco se inician hacia la segunda mitad del 2002. A partir de entonces empiezan a desarrollarse las reuniones de difusión ante la población local, tal y como lo exige la ley de consulta a las poblaciones afectadas; entre agosto del 2003 y enero del 2004, se desarrollan talleres informativos en las principales localidades de las comunidades de Segunda y Cajas (Huancabamba) y Yanta (Ayabaca). Desde un primer momento, en parte por la actividad de activistas ecologistas y por la próxima experiencia anterior en Tambogrande, hubo más bien escepticismo en Huancabamba y abierta oposición en Ayabaca. Estas primeras reuniones develaron la fragilidad de los permisos otorgados por la población a la empresa minera (primero llamada Majaz y luego Río Blanco), que sólo contaba con permisos de exploración concedidos por los dirigentes de las comunidades, sin la previa discusión en asamblea comunal.

La oposición campesina al proyecto se organizó rápidamente. En abril, las rondas y comunidades de ambas provincias anuncian y desarrollan una marcha hacia el campamento de la empresa minera, situada a más de dos días de camino desde los caseríos habitados de Yanta y a cerca de 6 horas a pie desde el caserío más cercano en Segunda y Cajas. Tras la larga travesía, los campesinos intentaron ingresar al campamento, siendo repelidos por la policía con el saldo de un rondero muerto, en circunstancias no completamente aclaradas.

Ante el desarrollo de los acontecimientos, el gobierno regional de Piura en comunicación con la Iglesia Católica, convocan a una Mesa de Concertación, que involucre a los principales actores, con la finalidad de proveer información y facilitar la participación de la población organizada en la supervisión del Estudio de Impacto Ambiental, que determinaría, técnicamente, la pertinencia o no de desarrollar un proyecto minero en las serranías de Piura. La mesa de concertación se reunió en siete oportunidades, entre julio del 2004 -cuando se desarrolló la primera sesión preparatoria en Huancabamba- y julio del 2005 –cuando se realizó la última actividad de las mesas técnicas, en Piura. Tras la tercera sesión, se acordó en cargar la conducción de la Mesa de Concertación y de sus mesas técnicas al Centro de Resolución de Conflictos de la PUCP.

La Mesa de concertación sesionó paralelamente a una serie de acciones de posicionamiento de los diversos actores, tanto de aquellos que propugnaban el desarrollo del proyecto como de sus detractores:

Del lado de la empresa, se organizaron una serie de actividades de promoción y dádiva a la población adyacente a la zona de explotación, organizando campañas de salud, pequeñas capacitaciones y últimamente la creación de comités por el desarrollo en los caseríos adyacentes, además de pasantías para pobladores a zonas de convivencia entre actividad extractiva y agricultura.

De parte del Estado, las acciones se orientaban a diversos formatos para proveer “información” para convencer y captar la simpatía hacia el proyecto minero, buscando minimizar o desalentar la movilización de oposición al proyecto minero. Paralelamente, se busca introducir en la zona bases policiales especiales (de combate al narcotráfico), como herramienta de control territorial.

Desde la oposición a la actividad minera, se cuentan por un lado las agresiones y detenciones de comuneros y simpatizantes con el proyecto minero y por el otro las marchas y movilizaciones. Comenzando con el “secuestro” de un conocido locutor de radio, a quien le impusieron como “disciplina” la cadena ronderil (hacerlo pasear/rondar por diferentes comités de rondas), se suceden una serie de noticias de acciones similares contra comuneros que aceptaron trabajar para la empresa minera o participar en algunas de sus pasantías.

Las tensiones entre actores llegaron a un nuevo punto crítico con el desarrollo de una segunda marcha al campamento minero, que movilizó entre dos y tres mil campesinos y ronderos, en tres provincias, que desembocó en un nuevo enfrentamiento (con el saldo de un segundo muerto) y que fue complementada con la toma de carreteras locales por una semana.

Luego de estos acontecimientos se desarrolló una “guerra mediática” entre detractores y defensores del proyecto minero, que tuvo su punto culminante en acusaciones de incitación a la violencia y proximidad al narcotráfico contra algunos activistas ecologistas y sobre todo a los obispos católicos de la zona, tanto en el ámbito regional, como, y sobre todo, en el escenario nacional por intervención de la Confiep y la SNMP.

Tras los hechos, los detractores de la actividad minera se integraron en el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (FDSFN), iniciándose un nuevo espacio de

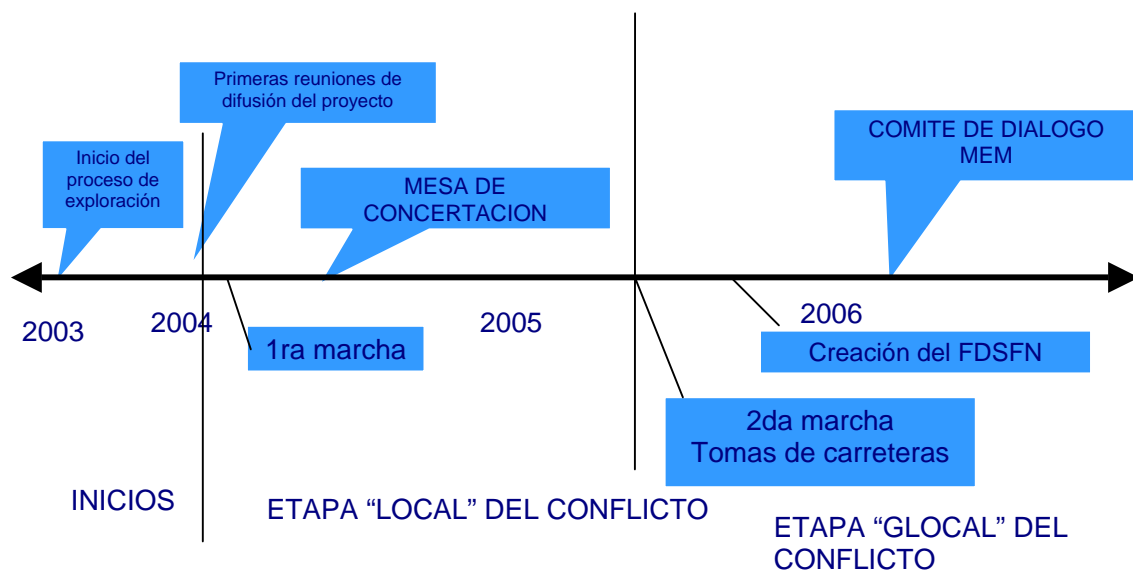
diálogo, esta vez entre los miembros del frente y el Ministerio de Economía y Minas. Es la etapa en la que nos encontramos. Mientras tanto, los diversos actores continúan aparentemente con sus acciones y estrategias anteriores, con la novedad de una política más agresiva de “visibilidad” de parte de la empresa, que generó un enfrentamiento público entre ronderos en Huancabamba, en marzo del 2006.

La situación actual es de tensión permanente y sin visos claros de solución, con actores de ambos bandos presionando y manteniendo sus actividades de presión sobre los contrarios, mientras que el Ministerio de Energía y Minas terminó por retirarse oficialmente del Comité de diálogo, dejando aparentemente cerrado el nuevo ciclo de “negociación”.

En resumen, se pueden visualizar tres etapas en el desarrollo del conflicto minero:

- 1) 1994-2002 la construcción del proyecto minero: del descubrimiento a los permisos de exploración y la fase de divulgación
- 2) 2003-2005 la etapa local del conflicto: el desarrollo de acciones de hostigamiento, propaganda, hostigamiento y concertación básicamente regionales
- 3) 2005- la ampliación del ámbito del conflicto: continuidad en las acciones locales, pero ampliación jurídica y mediática del conflicto e inclusión de actores nacionales e internacionales más “cerca” del núcleo del conflicto.

Línea de tiempo del conflicto



El triángulo de actores

A nivel de los actores, es importante señalar la existencia de dos escenarios territoriales diferentes, con intereses diversos no igualmente explícitos: de un lado, al sur, San Ignacio y Jaén orientados a la defensa ambiental; al norte Aya boca y Huancabamba, que al tema ambiental añaden un componente de diferenciación rural urbano y hasta cierto punto, clasista. Sobre estos escenarios se configuran conjuntos de actores y agentes también diversos y sumamente fragmentados y sin coherencia interna, tanto del lado del Estado como de las comunidades locales e incluso la empresa.

El Estado aparece configurado por tres actores importantes: el gobierno regional, de intervención interesada aunque por momentos ambigua; el MEM y su dirección regional, abiertamente pro minero; y, las fuerzas de policía y fuerzas especiales, enviadas a la zona.

La empresa tiene de un lado sus gerencias, del otro los responsables y encargados de la proyección social, incluido su trabajo con medios de comunicación y los trabajadores locales (muchos de ellos comuneros).

Por su parte, las comunidades locales, conformadas territorialmente por las comunidades de Yanta y Segunda y Cajas, al interior de las cuales destaca la organización de las rondas campesinas, en sus bases comunales y regionales; en segundo lugar se ubican los municipios provinciales de Ayabaca, Huancabamba, Jaén y San Ignacio, y las organizaciones generadas en dichos espacios, particularmente los frentes de defensa y otras organizaciones locales; finalmente articulados en el FDSFN. Desde las bases, un proceso marca el accionar de los actores: la cooptación de las comunidades por las rondas y la intermediación por los Frentes de defensa.

Otras instancias intervienen directamente e indirectamente en diversos momentos del conflicto: la Iglesia Católica, que tanto dialoga como se parcializa del lado de la población, algunas ONGs locales y nacionales con una posición entre dialogante y anti minera y por último los que se declaran en posición neutral (CARC-PUCP y la Defensoría del Pueblo). Igualmente presentes a lo largo del proceso han sido diversos medios de comunicación locales (radios), regionales (diarios y radios) y nacionales (diario, radio y televisión).

Actores



Las mesas de diálogo y sus características.

La paradoja del proceso de negociación y del conflicto alrededor del proyecto río Blanco es la repetida insistencia por el diálogo de parte de los diversos actores sumada al igualmente repetido fracaso de los intentos tanto informales como formales para llevarlo a cabo.

Desde las primeras manifestaciones de descontento de la población alrededor del proyecto, y ante el anuncio de una marcha de sacrificio al campamento, el Ministerio de Energía y Minas, intentó un acercamiento a las organizaciones locales, sin éxito. Tras la marcha y múltiples ensayos de concertación, tiene acogida la convocatoria del gobierno regional de Piura, convocando a la empresa minera, algunos alcaldes y representantes de las comunidades y sobre todo, la Iglesia Católica para institucionalizar un espacio de diálogo regional alrededor del tema del conflicto minero.

En diciembre del 2004, a raíz de la detención por las rondas de Huancabamba de un locutor de radio acusado de estar parcializado con la empresa minera, organizaciones locales hacen un llamado público para establecer un espacio de diálogo, en el ámbito de Huancabamba entre los agraviados y los ronderos ante un mediador neutral. En febrero del 2005 y en oposición a las mesas de concertación, dirigentes ronderos reclaman diálogo directo con el presidente y sus ministros. En julio del 2005, en vísperas de una segunda marcha se multiplican los llamados de diálogo antes y durante el evento, involucrando esta vez a una comisión conformada por el MEM, la Iglesia, Conacami y Oxfam, también sin éxito. Finalmente, a raíz de los acontecimientos posteriores se crea el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, reclamando diálogo y estableciendo, meses después el Comité de Diálogo con el Ministerio de energía y minas (ver cuadro siguiente).

La diversidad de llamados al diálogo es aún más larga, pues muchos de los actores, con posiciones diversas, lo reclaman constantemente en medios de comunicación local, regional y nacional, coincidiendo en su necesidad para dar “solución” al conflicto.

Relación entre escenarios e instancias de diálogo y acciones críticas en el conflicto

Momentos críticos	Convocatorias y demandas de diálogo	Mecanismos institucionalizados de diálogo
Abril 2004. Primera marcha al campamento	Abril 2004 MEM. Para evitar marcha	
		Julio 2004. Creación de la Mesa de concertación
Diciembre 2004 de Secuestro de periodistas	Diciembre 2004, Huancabamba. Demandan diálogo entre agraviados.	Diciembre 2004 Inicio de mesas técnicas
	Febrero 2005, Huancabamba. Se pide referéndum, conversar con presidente y ministros	
Julio 2005. Segunda marcha al campamento.	Julio 2005. Conacami convoca comisión de diálogo/ MEM habla de convocar una comisión multi sectorial, ofrecen pasantía	
Agosto 2005. Bloqueo de	Agosto 2005, misión humanitaria, lluvia de comunicados	Agosto 2005, diálogo en Piura

carreteras. Creación del FDSFN		
		Febrero 2006. Creación de la Mesa de diálogo MEM-FDSFN

Para nuestro análisis diferenciamos entre los reclamos y ensayos episódicos de diálogo (relativamente improvisados y de corta duración) de los dos grandes ensayos de diálogo sostenido y relativamente institucionalizado: la mesa de concertación del Gobierno Regional y el Comité de Diálogo conformada por el Ministerio de Energía y Minas y el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, sobre los que versará este trabajo y que en adelante llamaremos “Mesa de Concertación” (MC) y “Comité de Diálogo” (CD).

La MC partía del supuesto general que el diálogo puede permitir un espacio de negociación. Desde la perspectiva del gobierno regional y la empresa minera, cuyo diagnóstico suponía que detrás del conflicto estaba un problema de información, más la acción de dirigentes y grupos extremistas, el propósito de la mesa era facilitar la implementación del proyecto minero. Se asumía que una convocatoria amplia y pública generaría el espacio apropiado para ventilar las diferencias y llegar a consensos con la población y la opinión pública regional. El problema central a abordar era cómo transmitir a la población local las (supuestamente evidentes) ventajas del proyecto minero. La meta propuesta por la MC fue lograr la realización de un Estudio de Impacto Ambiental que convocara la participación de la población interesada y a cuyos resultados (técnicos) se supeditaría la viabilidad del proyecto minero.

En cambio, desde el punto de la población campesina y de los gobiernos locales, la MC era del gobierno regional y con ello, del partido que lo controlaba (APRA), por lo que no era de fiar. Luego, cuando interviene el Centro de resolución de conflictos de la Universidad Católica (en adelante CARC-PUCP), se aduciría que estaba pagado por la empresa, pues de ella provenía el dinero del fideicomiso para el funcionamiento de la MC.

En su diseño, se estipulaba que la MC funcionara sobre la base de dos instancias de operación: 1) la MC propiamente dicha, un espacio formalizado, y con el tiempo más y más política, mediatizada y centralizada, y 2) las mesas técnicas, más pedagógicas e informativas, encargadas de desarrollar trabajo de información y cursillos de capacitación, en todo el ámbito del proyecto, aunque en la práctica sólo operaron efectivamente en el área de Huancabamba.

Por la desconfianza señalada líneas arriba, desde sus inicios la MC y sus mesas técnicas fueron rechazadas por algunos sectores y actores, lo que se expresó por su ausencia reiterada a pesar de los múltiples ensayos de convocatoria e invitaciones a participar. Luego de una tibia participación inicial, los representantes de Ayabaca optaron por excluirse de la MC, en tanto que los de Huancabamba asistieron de manera parcial. Otros actores, como el gobierno regional, la empresa, la Iglesia, algunas personalidades de los espacios involucrados, los representantes del MEM y la prensa regional estuvo siempre presente. En las mesas técnicas, hubo una participación más bien urbana, y una participación parcial y esporádica de los miembros de las comunidades y rondas (algunos de ellos solicitando que no se registre su asistencia). En cambio, éstas eran espacio de participación activa de miembros de la empresa, que las exhibía como avances en el proceso de construcción de su licencia social para operar en la zona y

también de personal del MEM, que las utilizaba como instancia de información a la población.

El caso de la MC ilustra una paradoja: la creación de un espacio de diálogo político, sumado a mecanismos para promover la participación de la población y la transmisión de información, que funcionan con cierta regularidad, que cumple su propósito de convertirse en un espacio de conversación y cuyas mesas técnicas transmiten información y capacidades a la población⁹, múltiples conversaciones con diversos actores en contextos públicos y privados y sin embargo, no se llega por ninguna vía al logro del objetivo central: el EIA participativo.

Sin duda, una de las razones de dicho fracaso –o éxito parcial- es la limitada participación formal de una serie de actores importantes, fundada en la desconfianza y en la resistencia a incorporarse a una instancia de diálogo que se presume parcializada y controlada por los contrarios pero también en una actitud de rechazo a la actividad minera que se expresa en una estrategia de “participación cero” en cualquier espacio que pueda conducir a un resultado favorable a dicha actividad en la sierra de Piura. La MC y las mesas técnicas se desactivaron de facto tras el desarrollo de la segunda marcha, que en términos del diálogo y la concertación generó nuevas instancias menos abiertas a la participación.

Principales eventos y reuniones de la Mesa de Concertación

Fechas	Tipo de reunión	Lugar
14 julio 2004	Audiencia pública	Huancabamba
23 julio 2004	I sesión, MC	Chulucanas (local municipal)
16 agosto 2004	II sesión, MC	Ayabaca (Hotel Samanga)
6 septiembre 2004	III sesión, MC	Piura
1 octubre 2004	IV sesión, MC	Piura
29 noviembre 2004	V sesión, MC	Piura
17-19 diciembre 2004	Coordinación para mesas técnicas	Ayabaca y Huancabamba
8 enero 2005	Primera reunión mesas técnicas	Portachuelo (local comunal) Sapalache (municipio) Huancabamba (local comunal)
20 febrero	Reunión de difusión, mesas técnicas	Cajas Shapaya (local comunal)
24 febrero, 2005	VI sesión, MC	Piura (Auditorio gobierno regional)
10 abril 2005	Segunda Reunión de mesas técnicas	Huancabamba (Ceo Juan B. Lipuma)
23 abril 2005	Taller de periodismo	Huancabamba
15 mayo 2005	Tercera reunión de mesas técnicas	Huancabamba (Ceo Juan B. Lipuma)
12 junio 2005	Cuarta reunión de mesas técnicas	Huancabamba (Ceo Juan B. Lipuma)
1 julio 2005	Reunión con dirigentes ronderos	Chulucanas (Obispado)
10 julio 2005	Suspensión de 5ta mesa técnica a solicitud de autoridades comunales Reunión de información	Sapalache

⁹ En su desarrollo, las mesas técnicas desarrollaron visitas a los caseríos, reuniones de discusión e información e incluso talleres de capacitación en los que participó población a favor y en contra de la explotación minera.

19 julio 2005	VI sesión, MC	Piura
24 julio 2005	Taller de capacitación	Piura (UNP)

Tras los sucesos de la segunda marcha, la consecuente movilización y los frustrados intentos de diálogo entre los ronderos y la comisión formada para el diálogo, se abre un período de acusaciones mutuas en el marco de los continuos y también mutuos requerimientos de diálogo tanto desde la sociedad civil, como del MEM. A lo largo de septiembre del 2006 se frustran al menos dos intentos por establecer una comisión de alto nivel para tratar el problema de Majaz, los dirigentes exigen conversar directamente con el ministro. En este contexto, en una reunión a puerta cerrada, en el colegio San Antonio de Piura se crea el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (FDSFN), integrando a los alcaldes de las provincias de Huancabamba, Ayabaca y San Ignacio, los presidentes de rondas y comunidades involucradas y a representantes de los Frentes de Defensa del medio ambiente de Ayabaca y Huancabamba, entre otros. Como primera acción participan en una marcha en la ciudad de Piura, algunos días después, logrando una conversación con el presidente del Gobierno Regional de Piura

Sin embargo, a instancias de ambas partes, los integrantes del FDSFN conceden una reunión con los representantes del MEM, para generar un espacio de diálogo institucionalizado entre los integrantes del Frente y los representantes del Ministerio. La reunión preparatoria estuvo marcada por las declaraciones previas y acusaciones mutuas entre los participantes, reclamando unos la suspensión de actividades en Majaz como condición para el diálogo en tanto que el MEM exigía un deslinde público del FDSFN con el narcotráfico y el terrorismo. Tras los desencuentros iniciales, se acuerda la instalación del CD.

La primera reunión se desarrolla con informes varios de parte del MEM y recepciona las demandas del FDSFN: la revisión de la legalidad de los permisos de Minera Majaz y la creación de una comisión que investigue los sucesos y hechos denunciados en las inmediaciones del proyecto Río Blanco. Paralelamente el frente organiza foros de discusión sobre el proyecto difundiendo su opción sobre el particular.

Principales eventos y reuniones del Comité de Diálogo

Fechas	Tipo de reunión	Lugar
24 septiembre 2005	Reunión a puerta cerrada, formación del FDSFN	Piura (Colegio San Antonio)
24 enero 2006	Reunión preparatoria del Grupo de Diálogo	Piura (Biblioteca Municipal)
9 febrero 2006	Instalación de comité de diálogo	Lima (despacho del Ministro de EM)
12 marzo 2006	Foro en Huancabamba. Enfrentamiento con grupo de pro-mineros	Huancabamba (Terminal terrestre)
30 marzo 2006	Reunión pactada, no asiste el MEM	Piura
29 abril 2006	Reunión del GD	Piura
26 mayo 2006	Tercera reunión (frustrada) de Mesa de diálogo	Piura

Las apuestas de las partes en diálogo eran, como en el caso de las MC, contrapuestas. Por un lado, el FDSFN esperaba usar la instancia para forzar al MEM a desautorizar y rescindir los permisos otorgados a la empresa minera. Por el otro, los representantes del

MEM esperaban poder abrir las bases del diálogo, invitando a representantes del gobierno regional y la empresa minera, convenciendo a los opositores de la conveniencia del proyecto.

Las condiciones del trabajo del CD suponían también una distinción entre dos instancias: los miembros calificados del mismo y los asesores técnicos; que en el caso del FDSFN recayeron en el soporte brindado por los integrantes de la Red Muqui, una organización interinstitucional surgida en el contexto de la oposición al proyecto minero de Tambogrande en la costa de Piura.

Muy pronto surgieron algunas discrepancias alrededor de la actuación de algunos de los actores del CD, particularmente entre los miembros del FDSFN. Se cuestionaba por ejemplo, la presidencia del alcalde de San Ignacio, cuando el proyecto se sitúa en Piura o la representación de los presidentes de los Frentes de Defensa, que no aseguraban una adecuada transmisión desde la mesa hacia las bases. Sin embargo, y del otro lado, el MEM empieza a ser arrastrado hacia posiciones defensivas e irreconciliables con sus intenciones –entre las que se contaba la ampliación de la cobertura del CD, incluyendo al Gobierno Regional y sobre todo, a la empresa¹⁰-, con lo que renuncia al CD hacia finales de mayo. Tras el hecho, el FDSFN lamenta el retiro del MEM, reitera su voluntad de diálogo y la necesidad de un referéndum y consulta popular sobre el proyecto minero.

Las ambigüedades de los modelos del diálogo

Las MC y el CD se diferencian en su composición, su estructura y sus propósitos: las primeras tenían un carácter más conciliador y dialogante, más político e informativo; el segundo adoptó la forma de un espacio de negociación abiertamente confrontacional (ver cuadro siguiente). La primera buscaba una amplia y abierta base de participación: convocaba al conjunto de actores involucrados; el segundo restringía la participación a dos actores centrales, excluyendo deliberadamente a una de las partes en conflicto (la empresa). La primera era más política y mediática, en tanto que el segundo constituía más claramente un espacio de negociación.

Y sin embargo, ambas instancias fueron consideradas desde los diversos actores como instrumentos eficaces para convencer y de alguna manera “derrotar” al contrario.

Comparación entre MC y CD

Mesa de Concertación	Comité de Diálogo
Características:	Características:
Convocada por Gobierno Regional: (Alcaldes, comunidades), Iglesia, Empresa minera, Medios de comunicación	Convocada por el MEM: Alcaldes, Ronderos, Frentes de Defensa, Iglesia
Distinción entre MC y mesas técnicas Gestionada por el CARC-PUCP	Distinción entre miembros y asesores Asesorada técnicamente por la Red Muqui
Desventajas y problemas:	Desventajas y problemas:
Ausencia de representantes (auto excluidos) Mediatización y centralismo Acciones de información y capacitación, no se	Dificultad para reunirse Estilo confrontacional Diferencia de intereses entre los

¹⁰ Es de señalar que en las reuniones del CD no se quería permitir la presencia de la prensa y tampoco de la Defensoría del Pueblo, que finalmente fueron admitidos.

ocupa de temas centrales No obtiene “resultados”	representantes de la CD Problemas de representatividad y comunicación con sus bases No genera diálogo
---	--

Al respecto cabe preguntarse que entendían por diálogo los diversos actores involucrados. Si juzgamos por el desarrollo de las instancias creadas para ello, “diálogo” se podría traducir como “convencer o imponer al otro la veracidad de mi argumento”, partiendo, en ambos casos, de consideraciones técnicas y legales: ni el gobierno regional, ni la empresa, ni los ronderos o los alcaldes parecían estar dispuestos a ceder en sus posiciones y por el contrario, trataron por todos los medios a su alcance de imponerlas a los otros.

Las múltiples demandas de diálogo deben entenderse como parte de un discurso público políticamente correcto, que es utilizado por ambos actores de la misma manera: una instancia que me permita imponerme sobre mi contrario y que sirva de caja de resonancia para mi posición en el conflicto, en un contexto en el que las posiciones se configuraron claramente y de manera polarizada desde las primeras etapas del mismo.

Ninguna de las dos instancias consideró los espacios de concertación como la única vía para el logro de sus intereses, integrando más bien sus dinámicas en una serie de estrategias y acciones que buscan sistemática y constantemente, modificar las correlaciones de las fuerzas en disputa sobre el terreno.

Los planteamientos y propósitos de las instancias de diálogo y concertación parecen mostrar sin embargo cierto nivel de incomprensión entre los actores, de sus intereses y de las posibilidades reales de que unos u otros cambien de posición o argumento, desestimando la situación de polarización existente o considerándola revertible por medio de la negociación. El desarrollo de las acciones paralelas a las mesas muestra más bien una exacerbación e incremento en la polarización de las posiciones, aunque evidencia también pequeños cambios en las posiciones relativas y en la fortaleza de los diversos actores, particularmente en el escenario de Huancabamba.

Un breve, escueto y seguramente limitado recuento de los intereses relativamente evidentes de los actores ilustra la multiplicidad de propósitos que moviliza el conflicto minero: la empresa con clara intención de desarrollar una operación extractiva que genere beneficios y al menor costo posible; un gobierno regional, que espera por medio del anterior obtener canon y regalías; los alcaldes que en la oposición, además de la defensa del medio ambiente esperan obtener réditos políticos y mayor inversión estatal; los dirigentes ronderos, que además de la defensa de su territorio, reditúan liderazgo y el sostenimiento de la organización ronderil; los frentes de defensa centrados en la protección y conservación del medio ambiente; la iglesia católica que busca la promoción campesina y se preocupa por el mantenimiento de la paz social; las comunidades, que defienden sus propiedades al mismo tiempo esperan vivir en paz y que reivindican derechos al subsuelo; el MEM que además de apoyar el desarrollo del proyecto minero busca desarrollar e implementar un área social de relacionamiento con las comunidades; las radios locales y diarios regionales son el ámbito de campañas mediáticas de uno y otro signo; el CARC-PUCP, que emprende su tarea de mediación con el interés de ensayar un modelo de relacionamiento entre empresas, gobiernos regionales y comunidades.

En el proceso, los actores fueron reconfigurándose, construyéndose una suerte de juego de posiciones que si bien toma como referencia los espacios de diálogo muestran la defensa de sus propios intereses y el desarrollo de sus propias agendas, algunas de ellas ajenas al conflicto en cuestión. Desde la población campesina, en la que se genera un movimiento de “ronderización” de la dirigencia comunal, estableciendo una suerte de estado de sitio en algunas zonas de la sierra de Piura, generando en el movimiento revitalizar la presencia de las rondas; hasta la empresa que de un pequeño grupo de agentes construye un programa de promoción social e informativa en la zona y empieza a generar sus propias bases sociales de apoyo; pasando por el Ministerio de Energía y Minas que de una presencia minúscula y poco significativa busca aprovechar el conflicto para posicionarse como actor significativo en la solución de conflictos a nivel nacional a partir del caso Río Blanco. Entre estos tres actores centrales, el gobierno regional parte de una posición pro minera a una posición (pre electoral) más cautelosa; la Iglesia apoya la organización y polarización rondera y comunal al mismo tiempo que promueve el diálogo; la PUCP parte de su rol de facilitador para posicionarse como agente de capacitación en el ámbito local, buscando posicionarse como asesor calificado de las demandas locales.

La actuación de los miembros del FDSFN repite en gran medida el libreto e itinerario configurados en ocasión del enfrentamiento entre el Frente de Defensa de Tambogrande contra la pretensión de movilización del pueblo por la empresa minera Manhattan, sumar fuerzas hasta la implementación de un referéndum, con lo que el espacio de diálogo se coloca en el marco de una estrategia mayor dilatoria y no de negociación.

Finalmente, ¿Cuál es la pertinencia y la utilidad de los espacios de diálogo en la solución de los conflictos mineros en la sierra de Piura? Partiendo de la constatación de que en el Perú existen pocos casos de negociación exitosa en nuevos espacios mineros¹¹ y que la experiencia muestra escenarios más bien confrontacionales (como en Tambogrande o en Quilish, Cf Alvarado 2001y Arana 2002) es comprensible que las experiencias alrededor del tema de Majaz tengan un fuerte carácter experimental.

Las mesas de concertación del gobierno regional y el comité de diálogo han intentado consecutivamente convertirse en espacios de diálogo y de negociación de los diversos actores en conflicto; ambas experiencias buscaban o exploraban la posibilidad de constituir un modelo de intervención y mediación en los conflictos ambientales que se desarrollan cada vez más intensamente en el País (Ormachea, 2005). Ambas instancias se han desarrollado en el marco de una serie de acciones de fuerza de parte de la población local con el objetivo de impedir el desarrollo del proyecto así como de la empresa minera por promoverlo.

Las mesas de concertación, más que espacios de diálogo y negociación son espacios de construcción de equilibrios de fuerzas, de circulación de información y de construcción de opinión pública más que espacios de solución de los conflictos. Desde las estrategias de los actores parecen ser más mecanismos dilatorios y políticos que espacios efectivos de encuentro y diálogo; se participa en ellos al mismo tiempo que se desarrollan acciones en paralelo eventualmente contradictorias con los discursos manejados en los espacios de diálogo.

¹¹ El caso de Tintaya, en el Cusco, ampliamente documentado (De Echave 2005), se refiere a una mina ya en operación.

Ninguna de los dos espacios institucionalizados de diálogo ha logrado establecer un apropiado espacio en negociación, una brecha que permita prever que la instancia suponga el cuestionamiento de alguno de los prejuicios de las partes en disputa. Si no se admite la posibilidad de que en una mesa de diálogo, cada una de las partes “retroceda” en sus posiciones u otorgue algunas concesiones a su oponente, no es posible construir un espacio de concertación.

Por último habría que señalar que más allá de las diversas posiciones en el conflicto, buena parte del mismo proviene de las imprecisiones de la legislación sobre la materia así como de las indefiniciones del gobierno central, en particular sobre el tema del ordenamiento territorial, aún pendiente en el país. Quizás por ello, el comandante de las fuerzas policiales de Huancabamba, en ocasión de la segunda marcha al campamento declaró a la prensa, señalando que la solución al conflicto no estaba en el campamento, sino en Lima.

Bibliografía citada

Alvarado Merino, Gina. "Recursos naturales y políticas públicas en el conflicto agro-minería de Tambogrande". En Perú: El problema agrario en debate. SEPIA IX. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, 2001.

Arana, Marco. Resolución de conflictos medioambientales en la microcuenca del río Porcón, Cajamarca 1993-2002. Lima, PUCP, tesis maestría en sociología, 2002

Balvín, Doris y López, José Luis. Medio ambiente, minería y sociedad: una mirada distinta. Lima, Asociación civil Labor, 2002.

Barrantes, Roxana y otros. "Te quiero pero no". Lima, IEP, 2006.

De Echave, José; Karyn Keenan, María Kathia Romero y Ángela Tapia. Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú. Lima: Cooperación, 2005

Ormachea, Iván. Consultoría para la identificación de los conflictos socio ambientales relacionados con las actividades minero metalúrgicas en el Perú. Adjuntía para los Servicios Públicos y Medio Ambiente. Defensoría del Pueblo, marzo 2005.

Pasco Font, Alberto y otros. Aprendiendo mientras se trabaja. En Remy, Felix y Mc Mahon, eds. Grandes minas y la comunidad. Efectos socioeconómicos y ambientales en Latinoamérica, Canadá y España. Bogotá, Banco Mundial, IDRC, Alfaomega, 2003.

Capítulo 17.

Foros Participativos y Desarrollo Territorial en el Valle de Ribeira (Brasil)¹

Vera Schattan Coelho, Arilson Favareto, Carolina Galvanezze, Frederico Menino

Se dice muchas veces que instituciones participativas “bien diseñadas” pueden contribuir a la inclusión y la interacción de un amplio espectro de actores, para la disminución de las asimetrías entre ellos y, a partir de interacciones destinadas a la negociación y al diálogo, dar origen al pacto de proyectos político y económicamente viables que contribuyan al desarrollo regional. Esta idea es la que se discute en este capítulo. En este sentido fueron analizados dos foros en funcionamiento en el Valle do Ribeira (Brasil) – el Comité de gestión de Recursos Hídricos y el Consejo de Seguridad Alimentar y Desarrollo Local – con el objetivo de comprender el papel que ellos vienen desempeñando en el desarrollar de dos polémicas regionales: la propuesta de construcción de una gran represa, que ya se arrastra por más de una década, y la definición de un programa de desarrollo sustentable, capaz de conciliar la conservación ambiental y la dinamización de la economía local. El análisis presentado sugiere que, en el periodo estudiado, en estos foros se expresaron en la esfera participativa coaliciones ya presentes en la escena política regional funcionando más como una extensión del juego político-partidario que propiamente como arenas donde nuevos arreglos de actores puedan pactar proyectos alternativos. De una perspectiva más teórica, este resultado recoloca la cuestión del origen y del cambio de las instituciones, por tanto, ¿qué mecanismos explicarían, en la situación analizada, la creación de instituciones explícitamente “diseñadas” para alterar el *status quo*?

1. Introducción

Brasil asistió en los últimos diez años a un crecimiento fenomenal en el número de instituciones participativas. Según el último conteo del IBGE (2001) existían en el inicio de la década cerca de 27.000 foros de este tipo en los 5.507 municipios del país. Una de las razones es ciertamente la demanda de los sectores populares por participación en las instancias decisorias y de gestión de políticas, rasgo bastante enfatizado en la literatura sobre el tema (Dagnino 2002). Lo otro es la expectativa de que estas instituciones participativas puedan contribuir en ampliar los canales de comunicación y negociación entre el Estado y la sociedad, tornando posible definir políticas más viables y justas con significativo impacto sobre la pobreza y la desigualdad, contribuyendo de

¹ Este artículo presenta resultados de la investigación “Represa de Tijuco Alto: Empleo, Recursos Naturales y Derechos de las Comunidades Tradicionales en Debate en los Foros Participativos del Vale do Ribeira” coordinado por Vera Schattan P. Coelho y desarrollada en el Cebrap como parte del Programa de Estudios Colaborativos sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desenvolvimento Territorial Rural, coordinado por Rimisp – Chile, con el apoyo del IDRC. Además de los autores, Maria Mota Monteiro, Karen Lang, Sonia Martins y Amy Goh participaron como investigadores de este proyecto. Agradecemos especialmente a Ronaldo Ribeiro y Sandra Kennedy, del Idesc, a Carlos Nicomédes del MOAB, a la hermana Suely y a Rosa de Sintravale, y a los responsables por la coordinación del CGRH y del Consad por el apoyo que recibimos y gracias a lo cual esta investigación fue posible. El intercambio entre los equipos de pesquisa del programa colaborativo fue fundamental para el avance de nuestro trabajo y queremos agradecer los comentarios recibidos y la posibilidad de un intercambio de experiencias tan fructífero. A José Bengoa, Ricardo Abramovay, Marie-Gabrielle Piketty y José Eli da Veiga por las valiosas críticas y sugerencias.

esta manera para fomentar el desarrollo (Gaventa 2004). ¿Pero qué se sabe sobre las condiciones necesarias para que dichos espacios lleven a estos intentos deseados?

De partida, es necesario reconocer que el conocimiento disponible sobre la relación entre participación y desarrollo aún es bastante incipiente. Detrás de los estudios sobre capital social y de asenso del abordaje territorial del desarrollo se formó la expectativa de que la creación de formas de articulación entre las fuerzas sociales de una dada región llevaría a una coordinación de esfuerzos capaz de hacer converger tazas sociales y privadas de retorno. Esto inspiró modelos de inducción al desarrollo de los cuales posiblemente la experiencia europea, a través del Programa Leader, sea el ejemplo más conocido (Correa & Sumpsi 2001). Sin embargo, en los años más recientes, una serie de estudios viene cuestionando esta asociación inmediata, y demostrado una especie de “dark side” de estas formas de concertación social (Ray 2000; 2002): en general la lógica de selección de proyectos y los mecanismo de disputa entre territorios, regiones y grupos sociales tienden a reforzar la posición de aquellos que ya cuentan con mejores condiciones técnicas y políticas, y mayores oportunidades de captar los recursos disponibilizados. En Brasil, los trabajos de Veiga (2005) y Abramovay (2005) también han apuntado evidencias que no permiten hacer cualquier vínculo automático entre la existencia de foros participativos y desarrollo.

La literatura sobre participación social sugiere que esta asociación se da cuando al menos una de las tres condiciones descritas a continuación está presente (Coelho & Nobre 2004). Una de ellas es la presencia de “movimientos sociales” fuertes y capaces tanto de aproximar las demandas sociales de las políticas bajo gestión en los espacios participativos, como de conferir legitimidad a las iniciativas públicas, ampliando la adhesión social a ellas. La segunda es el “diseño institucional”. La variable principal sería las reglas de funcionamiento de estos espacios y su capacidad tanto de traducir en procedimiento y normas los objetivos deseados con la política en cuestión como de, a través de estas reglas y procedimiento, alterar la balanza de fuerza entre los participantes, favoreciendo la expresión de las demandas de aquellos que cuentan con menos recursos. La tercera condición destacada es el comprometimiento y la “apertura de los gestores” con la organización y las decisiones tomadas en estos foros, crucial para garantizar la permeabilidad del ambiente institucional a las demandas traídas por la participación.

En este trabajo, se discute la relación entre foros participativos y desarrollo a partir de un estudio realizado en el Vale do Ribeira, una región del Estado de São Paulo conocida por la ocurrencia de bajos indicadores económicos y sociales, donde se concentran los mayores remanecientes de la Floresta de Mata Atlántica del país, y en la cual fueron creados en los últimos 15 años incontables foros participativos. Allí, la tensión entre conservación y desarrollo es permanente y viene traduciéndose en dos grandes polémicas. Una de ellas involucra la construcción del dique de Tijuco Alto, un debate que se extiende a lo largo de los últimos 16 años y que es responsable por una importante polarización entre los que son contra y a favor del proyecto, generando una situación donde el costo político de cualquier decisión se tornó extremadamente alto. La segunda son los intentos de conciliar conservación ambiental y generación de renta a partir de la retórica de desarrollo sustentable, una idea aparentemente compartida por muchos, en la región, pero que comporta proyectos significativamente distintos para los diferentes grupos de interés allí actuantes. Las dos cuestiones están íntimamente ligadas, ya que la opción por la construcción o no del dique está asociada a diferentes proyectos de desarrollo, así como a los posibles impactos

económicos y costos sociales involucrados, como la inundación de parte de la Floresta y la remoción de poblaciones tradicionales en estas tierras.

El estudio buscó, específicamente, identificar la contribución de los espacios participativos para el encaminamiento tanto de una solución para el tema del dique como para la concertación de alternativas compatibles con la retórica del desarrollo sustentable. Los foros participativos investigados fueron el Comité de Gestión de Recursos Hídricos (CGRH), que congrega 23 municipios y debe regular el acceso a la bacía del Río Ribiera, y el Consejo de Seguridad Alimentar y Desarrollo (Consad), que abarca 25 municipios y tiene como objetivo elaborar un plan de seguridad alimentar y desarrollo local con base en los principios de la Agenda 21. El CGRH fue creado en 1996, en el marco de la legislación brasileña que preveía la creación de estas estructuras en todas las bacías hidrográficas, siendo el Estado de São Paulo uno de los locales donde este instrumento más avanzó. Ya el Consad hace parte de un programa creado en 2003, en el marco de una de las principales políticas sociales del gobierno federal electo en 2002, el “Fome Zero”. El Consad del Vale do Ribeira, particularmente, ha sido citado como ejemplo para los demás, por su intento de integrar políticas de tres diferentes ministerios: Medio Ambiente, Desarrollo Agrario y Desarrollo Social.

Estos foros fueran analizados como instituciones que definen estímulos, sanciones y formas de interacción, como generalmente es destacado por la literatura, pero atentándose para su enraizamiento social y su posición en un campo de conflictos determinado. De esta perspectiva fue posible percibir aquello que se podría llamar por *embeddedness* de la esfera participativa. Los foros no existen *per se*, ellos conforman una esfera específica del mundo social y, en estos términos, son dotados de determinadas reglas propias y de un campo de posiciones y oposiciones que le es peculiar, pero cuya autonomía es relativa, haciendo con que su éxito o sus límites dependan, en larga medida, de sus prescripciones con otras esferas. En el caso de la relación entre foros y desarrollo desatacadamente con las esferas de la política y de la economía.

Queda claro, como se podrá observar en las próximas páginas, que ellos han reproducido y profundado determinadas divisiones presentes en la esfera político-partidaria, cuando su misión sería atenuarlas. Sin embargo, este resultado nada tiene de sorprendente cuando se considera que son los actores políticos aquellos que tienen la motivación y a los cuales es dada la oportunidad de organizar estos foros. En el caso estudiado, lo que se vio es que la contribución de los foros para la dinamización de la vida política regional contribuyó para ampliar, siempre en el interior de coaliciones bien definidas, el espacio donde actores estatales y sociales, tienen la posibilidad de negociar y debatir cuestiones pertinentes al desarrollo regional, algo bien más restricto y realista que el ideal contenido en la retórica que asocia participación y desarrollo. Este resultado revela una dificultad poco destacada en la literatura: identificar los mecanismos que explicarían la creación de instituciones explícitamente “diseñadas” para alterar la balanza de fuerza en el interior de este campo.

El artículo está organizado en cinco secciones, aparte de la introducción y de una conclusión. La sección 2 delinea rápidamente las hipótesis y la metodología que orientaron la investigación. La sección 3 presenta un breve histórico del Vale do Ribeira y sitúa el debate sobre el desarrollo sustentable y la polémica en torno de Tijuco Alto en este contexto. La sección 4 presenta los dos foros, describiendo el involucramiento de dos organizaciones de la sociedad civil en sus actividades. Estas organizaciones son el Movimiento de los Amenazados por Diques (MOAB),

que reúne aquellos que son contra el dique en la región, destacadamente las comunidades de remanecientes de quilombos (Quilombolas), y el Sintravale, Sindicato de los Trabajadores en la Agricultura Familiar del Vale do Ribeira, que reúne también extactivistas y caiçaras. La sección 5 analiza el papel de estos foros en el encaminamiento de la polémica sobre Tijuco Alto y en la discusión y promoción de acciones que visan dar materialidad a un proyecto de desarrollo sustentable para la región. En la conclusión, a la luz de las partes anteriores, son presentadas algunas de las principales lecciones que la experiencia del Vale do Ribeira trae para pensarse las relaciones entre participación y desarrollo.

2. Hipótesis y metodología

Los foros participativos son entendidos, en este trabajo, como elementos de la gobernanza regional. Ellos son parte de una tentativa de establecer o extender instituciones que definen un régimen democrático en una dirección capaz de ampliar la gestión de lo que es público de manera a incluir, aparte del Estado, también los actores sociales atribuyéndoles, de este modo, nuevas responsabilidades y competencias (Rimisp 2004).

En una región como el Vale do Ribeira, con fuerte presencia de poblaciones tradicionales y donde más de dos tercios del territorio son cubiertos por Mata Atlántica, existe un consenso creciente de que la posibilidad de que ocurra la conservación de los remanecientes forestales concomitantemente a la mejora de los indicadores económicos y sociales – es decir, la ocurrencia simultánea de conservación ambiental y desarrollo –, es algo que depende de un pacto social que abra espacio para las actividades de estas poblaciones locales, principalmente los moradores tradicionales del interior de las unidades de conservación y de su entorno, pero de una manera en que los recursos naturales y su manejo sea una fortaleza, no un obstáculo. Algo que implica, por lo tanto, en instituciones capaces de llevar a dicha posibilidad. De esta perspectiva, creció en los últimos años la apuesta de que los foros participativos que debaten y contribuyen para la definición de políticas e iniciativas afines pueden representar un importante mecanismo para la inclusión de la población local en la gobernanza regional y, de esta manera, llevar a su mayor eficiencia. Esta apuesta ha sido orientada principalmente por dos presupuestos.

El primer de ellos es que la población local sería estimulada a participar a partir de una reducción de los costos involucrados en el proceso de movilización política. Esta reducción acontecería porque instancias participativas locales son autorizadas por el poder público a tomar decisiones sustantivas sobre políticas y, también, por la expectativa de que el ciudadano pudiese participar con su propia experiencia sin necesitar de cualquier experticia en los asuntos en discusión. Problemas de asimetría que podrían comprometer la inclusión efectiva de los autores que cuentan con menos recursos políticos, comunicativos y técnicos, serían enfrentados con éxito a través de una buena ingeniería institucional (Fung and Wright, 2003; Fung 2004).

Y, el segundo presupuesto, es que al abrirse la posibilidad de que los varios actores involucrados en procesos de desarrollo expresen de manera más directa sus demandas, estas se tornarían más claras y comprensibles para los actores estatales, en un proceso capaz de alumbrar especificidades locales que pueden contribuir para el éxito en la implementación de iniciativas privadas, así como de programas y políticas públicas (Cunnil, 1997; Abers, 2001; WB, 2001; UNDP, 2002). El mecanismo causal implícito es que, con la ampliación de la participación, se provocaría un cambio en la calidad del proceso decisorio que permitiría alterar la distribución de

los recursos públicos, la forma de implementar las políticas, y de pactar acuerdos regionales. Este nuevo patrón, al fomentar la negociación y la cooperación entre varios segmentos sociales llevaría a una reducción de las desigualdades y contribuiría para la promoción del desarrollo (Avritzer, 2003; Gaventa, 2004).

Este estudio retoma y discute tales presupuestos buscando dar mayor relevo a las dificultades que han surgido en el proceso de implementación de foros participativos. Para esto fueron elaboradas tres hipótesis, presentadas a continuación. Las dos primeras visan testear el presupuesto institucionalista que apunta a la relación entre el diseño de los foros y su capacidad de inclusión. La tercera hipótesis, por su parte, permite evaluar el presupuesto que apunta a la relación sistemática entre inclusión, negociación y cooperación.

La primera hipótesis relaciona, entonces, la capacidad de los foros en ampliar la participación a las reglas y procedimientos de reclutamiento de consejeros. Se espera que cuanto más equitativa sea la distribución de sillas entre sociedad civil y gestores públicos y más divulgado y transparente el proceso de selección de consejeros, más inclusivo sea el foro. Las reglas y procedimientos considerados fueron: el número de sillas destinadas en cada foro a consejeros que representan la sociedad civil y para los gestores públicos, y la forma como son divulgadas y procesadas las elecciones de consejeros.

La segunda hipótesis relaciona la capacidad de los foros en ampliar la participación específicamente de los grupos que cuentan con menos recursos a la utilización de técnicas de trabajo en grupo que faciliten la expresión de los consejeros que cuentan con menos recursos comunicativos y conocimiento técnico, así como a la existencia de mecanismos capaces de absorber los intereses expresados por ellos en agendas y proyectos con horizonte estratégico. Se espera que procesos de discusión y decisión engendrados a partir de dichas condiciones contribuyan tanto para dar legibilidad a las demandas de los grupos menos favorecidos, como también para conectar la expresión de sus demandas a debates de carácter más general y en composición con intereses derivados de otros grupos sociales.

La tercera hipótesis, finalmente, relaciona la capacidad de inclusión de estos foros – a ser reconocida a través del perfil de los participantes y de las oportunidades de participación – a su contribución al encaminamiento del conflicto en torno del dique y de los debates sobre el desarrollo regional. Se espera que, cuanto más inclusivo y participativo sea un foro, mayor sea su capacidad de fomentar la formulación de propuestas económica y políticamente viables.

Para realizar este trabajo se hizo una investigación entre enero y diciembre del 2005, involucrando tres momentos principales. Inicialmente se hizo una revisión conceptual y al planeamiento del estudio. Después, fue realizado un levantamiento de datos secundarios sobre la región, el trabajo de campo y el análisis de los datos colectados. Para conocer el perfil de los participantes de los dos foros en cuestión fue elaborado un cuestionario compuesto básicamente por temas cerrados, y respondido por 103 de los 192 consejeros². Fueron acompañadas ocho asambleas realizadas en este periodo por los foros, utilizando para esto una guía de observación

² De un total de 193 consejeros, 150 son representantes del Consad. Las 103 entrevistas cubren la totalidad de los representantes de la sociedad civil en el CGHR y mitad de los representantes de la sociedad civil en el Consad, en este caso a causa de las dificultades en localizar miembros que residan en áreas rurales y alejadas, se optó por entrevistar a 2 de los 4 consejeros de la sociedad civil que representan a cada uno de los 25 municipios participantes y, aún, 42 representantes del poder público, siendo 13 del CGRH y 29 del Consad.

previamente elaborada, y fueron entrevistados los responsables por su organización. Además, se hizo un acompañamiento *in loco* del cotidiano del Sintravale y del MOAB buscando entender como estos movimientos organizan su participación en los foros y, aún, como esta participación repercute en la forma como estos movimientos perciben y se posicionan frente a la cuestión del dique y del desarrollo sustentable. Este acompañamiento fue orientado por un término de referencia y un cuestionario abierto. En el caso del Sintravale, fueron entrevistados 22 liderazgos del sindicato, en 7 municipios de la región. En el caso del MOAB, además del trabajo junto a esta organización fueron visitadas regularmente, entre agosto y octubre, las comunidades de los Remanecientes del Quilombo de Ivaporunduva y del barrio Pedro Cubas, y realizados dos ejercicios participativos³. Finalmente, se dio andamio al proceso de sistematización y discusión de los resultados. Estos resultados dieron origen al presente artículo, aparte de cuatro informes-síntesis que desencadenaron el proceso de devolución para los foros y las organizaciones estudiadas.

3. El Vale do Ribeira

La trayectoria histórica del Vale do Ribeira, si no trae la llave del futuro, por lo menos sirve para comprender un poco la razón de su situación actual marcada por la presencia de malos indicadores económicos y sociales. Además de delinear brevemente esta pequeña evolución del territorio, esta sección está organizada de manera a destacar algunas tendencias recientes y situar el significado social del conflicto en torno de Tijuco Alto, y de la adhesión local a la retórica del desarrollo sustentable en estos marcos.

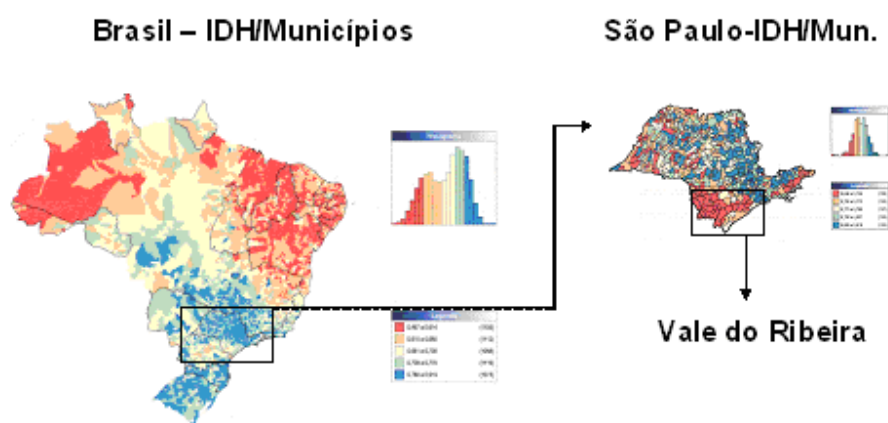
Una larga etapa inicial de esta trayectoria, que se extiende desde la colonización en el siglo XVI hasta el inicio del siglo XX, fue marcada por los primeros ciclos económicos, principalmente de la minera y de la producción de arroz, a través de los cuales la región alcanzó momentos de dinamismo, siempre frenados por el declive de estas actividades. Una segunda etapa, inaugurada con la inmigración japonesa de la primera mitad del siglo pasado, contribuyó para definir parte de los contornos actuales de la región: se estableció una agricultura comercial con razonable nivel de tecnificación y capitalización, al mismo tiempo que la población nativa se convirtió en mano de obra o se retrajo para una actividad de subsistencia. Estas características, sumadas a las dificultades de acceso y a la precariedad de los transportes contribuyeron para que la región sufriese de un cierto aislamiento frente al resto del Estado de São Paulo, que gradualmente, a la medida que se desarrollaba el siglo XX, pasaba a establecerse como polo dinámico de la economía nacional. Una tercera etapa, finalmente, ocurre desde el último tercio del siglo XX, con una serie de iniciativas gubernamentales específicamente orientadas a romper la situación de estagnación y pobreza. Coincide con este periodo la ascensión del tema ambiental, lo que motivó a la creación de varias unidades de conservación. Hoy están allí concentradas los mayores remanecientes de la Floresta de Mata Atlántica (2/3 del territorio). La región reúne en torno de 350.000 personas, distribuidas por 24 municipios con fuerte presencia de comunidades tradicionales, como grupos indígenas, comunidades quilombolas, caiçaras y agricultores familiares.

Las iniciativas públicas, puestas en marcha a partir de esta última etapa de la historia regional, parecen haber contribuido para la contención de la degradación ambiental, que venía ocurriendo

³ Los referidos instrumentos de pesquisa constan en el Informe de Interacciones, disponible en la página <http://www.rimisp.org/>.

a pasos largos. Pero en su lugar surgieron numerosos conflictos envolviendo las poblaciones tradicionales y, también, un discurso, proferido principalmente por autoridades municipales, de que las políticas conservacionistas serían deletéreas para la población local, por restringir la posibilidad de instalación de industrias y la ampliación de la actividad agrícola, comprometiendo de esta manera el dinamismo local (Resende, 2002).

Mapa 1
Índice de Desarrollo Humano – municipios
Brasil, Estado de São Paulo y Vale do Ribeira



Cuando se observa el movimiento de la economía y de las estructuras sociales del Vale do Ribeira en la última década, es posible percibir señales de cambio y un movimiento de heterogenización: la situación del éxodo rural, marca de las dos últimas décadas, no aparece más como tendencia generalizada; la agropecuaria dejó de ser la actividad principal, dando lugar a un crecimiento de nuevas actividades, sobre todo de servicios, el único que creció en los años 90; en las diferentes dimensiones del desarrollo, a pesar de los valores relativamente bajos, hubo mejora de los indicadores de salud y educación en ocho municipios, ocurrió crecimiento económico en casi todos, y en apenas ocho la cobertura forestal disminuyó (Chabaribery et al, 2004; Favareto & Brancher, 2005). Sin embargo, la ocurrencia desigual de los buenos indicadores, aparte de no

permitir hablar de una tendencia uniforme, dificulta la identificación de las razones por las cuales esto ocurre. Lo que se puede afirmar, seguramente, es que la imagen de la región pobre, estancada y con economía dependiente de la agricultura, viene dando lugar a una diferenciación interna, de causas muy difusas y poco conocidas por los propios agentes locales.

Estos cambios aparecen también en el ámbito de la sociedad civil. Un levantamiento no exhaustivo identificó nada menos que 211 organizaciones actuantes en la región, en su mayoría sindicatos y organismos afines, patronales o de trabajadores, organizaciones ambientalistas y asociaciones por local de morada. Con respecto a las organizaciones patronales, se encuentra tanto algunas tradicionales de la región – como, por ejemplo, las Asociaciones Comerciales y Industriales de los varios municipios, las Asociaciones de Productores Bananeros, de los Mineros de Arena, de Productores Agropecuarios –, como organizaciones más nuevas y que reúnen actividades ascendientes o menos comunes – el caso de la Asociación de los Productores de Flores –, estas con mucho menos peso y expresión pública. La organización popular, por su parte, ganó fuerza, sobre todo, a partir de los años 80. De esta época hasta los días actuales fueron creadas varias organizaciones, teniendo como embrión inicial, en gran parte de los casos, la constitución de asociaciones de moradores. Estos grupos y organizaciones fueron originados a partir de la influencia de la izquierda católica, que se hacía presente a través de los agentes pastorales (Comisión Pastoral de la Tierra). Parte de estas organizaciones se mantuvo como asociaciones por local de morada, parte evolucionó para la tentativa de representar intereses más específicos. Este fue el caso, por ejemplo, de la asociación de los moradores do Guapiruvu, hoy una importante experiencia de organización económica de poblaciones tradicionales locales. Fue también el caso de los Quilombolas que, como respuesta a la tentativa de construcción del Dique de Tijuco Alto, crearon el Movimiento de los Amenazados por Diques (MOAB), a partir de 1989. Otra vertiente resultó en la creación de organizaciones sindicales de trabajadores, como el Sindicato de la Agricultura Familiar del Vale do Ribeira (Sintravale). Y, finalmente, fueron siendo creadas también organizaciones ambientalistas locales, como la Asociación Serrana Ambientalista (ASA), o el Instituto para el Desarrollo Sustentable y la Ciudadanía en el Vale do Ribeira (Idesc), citando sólo algunos pocos ejemplos.

A pesar de esta vigorosa dinámica, existen importantes segmentos que permanecen sin instituir portadores sociales para sus demandas. Esto ocurre con los sectores más frágiles del tejido social local, como los agricultores pobres que viven en áreas más distantes, pero también con sectores más dinámicos, como el sector de servicios en lo cual viene creciendo la renta y la ocupación.

Es en este momento de la trayectoria regional que la retórica del desarrollo sustentable surge como tentativa de poner en ecuación, tanto la conservación ambiental como las expectativas de dinamización económica basadas en el aprovechamiento del potencial energético y paisajístico de la biodiversidad local.

Sin embargo, en los discursos de las comunidades tradicionales la sustentabilidad pasa por el reconocimiento de sus derechos sobre el uso del suelo y de las florestas. En los discursos de los agricultores y de sus organizaciones, desarrollo sustentable es sinónimo de prioridad “a los pequeños”, en opción a las grandes inversiones. En los discursos del poder público local, se trata de aprovechar una ventaja comparativa local – los recursos naturales –, pero de una forma que volvería necesario “flexibilizar la legislación ambiental”. Además, para otros alcaldes se trata de conseguir grandes inversiones externas para viabilizar la explotación turística o del potencial de

biodiversidad de la región. Y en los proyectos del gobierno federal – caso, por ejemplo, del reciente programa de apoyo a la producción de biodiesel – se busca encontrar formas de hacer confluir inversiones privadas y la explotación rentable de los recursos naturales.

Por esta razón que la polémica en torno de la construcción de los diques (represas) en Río Ribeira puede ser vista como una especie de epifenómeno de los debates sobre desarrollo regional, por lo que ella significa en término de estilo de inversiones y por su repercusión sobre las poblaciones tradicionales del lugar.

La polémica en torno de Tijuco Alto

El proyecto de construcción del Dique de Tijuco Alto se remonta a los años 50, pero ganó sus contornos actuales a partir del comienzo de los 80, cuando la CBA (Compañía Brasileña de Aluminio), empresa perteneciente a uno de los mayores conglomerados brasileños, requirió autorización del DNAEE (autoridad nacional para gestión de aguas de la época) para explotar un área de la Bacía del Río Ribeira, a través de la construcción de un dique para la generación de energía. La concesión fue dada en 1989, y a ella se siguió la elaboración de los estudios preliminares sobre impacto ambiental, como manda la legislación. Conforme el Plan de Gestión de Recursos Hídricos, esta sería la primera de un sistema de cuatro represas. Con ellas, además de la generación de energía, se pretendía resolver también el problema de las inundaciones, que hace años asola a la región causando daños considerables.

La tercera de estas represas, sin embargo, atingiría el sector de comunidades tradicionales, remanecientes de quilombos (descendientes de esclavos). La reacción de grupo ambientalistas y de las comunidades amenazadas con el proyecto se tradujo en una serie de movilizaciones y acciones de contestación que terminaron por llevar a cambios en esta decisión. Desde los años 80 se constituyó en Brasil un importante movimiento nacional de poblaciones atingidas por represas, con fuerte influencia de la acción de grupos de la izquierda católica y en alianza con importantes ONG internacionales. En el mismo momento, la transición democrática posterior al régimen militar inauguró una nueva legislación e instrumentos de regulación que facilitaban la contestación y posicionamiento de la sociedad civil con relación a estos proyectos, lo que acabó por traducirse en alteraciones en los marcos legales y en los procedimientos para la obtención de las licencias. Con base en ellas, la acción de estos movimientos consiguió, años después, revertir la decisión anterior que autorizaba la construcción de del dique. La fiscalía pública atendió a las representaciones ambientalistas y se opuso a la concesión, bajo el argumento de que el dique, por involucrar dos unidades de la federación – los Estados de São Paulo y Paraná -, debería tener el licenciamiento concedido por una autoridad federal. Y en 2004, el Instituto Nacional de Medio Ambiente (Ibama), bajo el argumento de que el proceso era muy antiguo, extinguió el original y determinó la apertura de un nuevo.

Con eso, y esta es la situación actual del proyecto, todo el proceso fue reiniciado con la elaboración de nuevos informes y la necesidad de realización de nuevas audiencias públicas para su presentación y discusión.

Las posiciones sobre la polémica de Tijuco Alto y de las otras tres represas que se pretende construir en el Río Ribeira, reflejan de cierto modo el mosaico de las organizaciones sociales locales y sus divisiones. Políticos responsables por las municipalidades locales, el empresariado

y los sindicatos patronales ven la represa como posibilidad de dinamización económica, con inversiones, empleos, y con una herramienta capaz de amenizar el problema de las inundaciones. Ya los quilombolas, los movimientos eclesiales de base, los partidos de izquierda (PT, PV y PC do B), las ONG ambientalistas y muchos estudiosos ven el proyecto como incompatible con un modelo de desarrollo que se apoye en la valorización de su patrimonio ambiental y cultural. En este conflicto se reproduce, de manera ejemplar, el campo de posibilidades y el sistema de posiciones y oposiciones que orientan la conducta de los agentes de la región.

Síntesis de los argumentos favorables y contrarios a Tijuco Alto

<i>Tema</i>	Argumentos favorables	Argumentos contrarios
Empleo	La construcción de la represa generaría empleos directos e indirectos. Esto sería particularmente importante para una región marcada justamente por la estagnación y la baja dinámica económica.	Los empleos generados serían sólo temporarios (durante la construcción de la represa). El número de empleos permanentes posterior a la construcción sería muy pequeño.
Riquezas	La construcción de la represa contribuiría para mejorar la renta en la región, en la medida que, además de los empleos, la generación de energía prevé el pago de sumas expresivas en <i>royalties</i> e impuestos.	Los impuestos y <i>royalties</i> generados con la represa estarían concentrados en unos pocos municipios. Este efecto sería más fuerte si solamente Tijuco Alto fuera construida, ya que los municipios de Baixo Vale nada recibirían.
Impactos sociales y ambientales	Todos los detalles técnicos habrían sido cuidadosamente observados, de modo que no genere impactos sociales y ambientales negativos: el área inundada sería relativamente pequeña y las poblaciones tradicionales no serían afectadas por esta represa. La empresa responsable por la construcción se propuso, inclusive, a apoyar las organizaciones locales en su reivindicación contraria a la construcción de las otras dos represas previstas (estas sí afectando las áreas de poblaciones tradicionales).	El Río Ribeira de Iguape es el único grande río de São Paulo que todavía no tienen represas, y el hecho de estar en un área altamente preservada y de ser poco conocidos los impactos ambientales de la obra. La inundación envolvería áreas con sospecha de contaminación por chumbo (antiguas áreas de minería) lo que afectaría el equilibrio del ecosistema. A pesar de las comunidades tradicionales no estar ubicadas en el área de Tijuco Alto, el proyecto completo involucra la construcción de otras represas complementares, lo que afectaría directamente los quilombos.
	La represa de Tijuco Alto y las otras	La represa empeoraría el problema

Efectos sobre las inundaciones del Río Ribeira de Iguape	dos previstas en el proyecto original contribuirían para mejorar la gestión del vaciamiento del río, disminuyendo los problemas de inundaciones que frecuentemente castigan la región.	de las inundaciones, ya que para generar energía, cuánto mayor el vaciamiento, mayor el potencial. Y, por lo tanto, mayor el volumen de agua despejado a la yusente de la represa.
Hidroeléctrica como fuente de energía limpia	El país tiene una demanda creciente por energía, y la hidroeléctrica es una de las formas más limpias de energía existentes.	El modelo de grandes hidroeléctricas es fuertemente cuestionado y hay alternativas disponibles, como la construcción de pequeñas represas, con menor impacto social y ambiental y con menor costo.
Los costos implicados	La represa de Tijuco Alto sería construida por una compañía privada, sin involucrar, por lo tanto, el dispendio de gastos públicos. Las inversiones serían privadas, pero las ganancias serían sociales (empleos e impuestos/ <i>royalties</i> generados)	La represa serviría para generar energía para un grupo privado – la Compañía Brasileña de Aluminio. Los intereses privados de la compañía no podrían sobreponerse a los intereses de la población del Vale y que tienen, en las florestas de Mata Atlántica, su mayor patrimonio.

Tres aspectos merecen ser destacados en esta breve caracterización de la historia y situación actual del Vale. Primero, el hecho de tratarse de una región con enormes ventajas comparativas (ubicación próxima del polo más dinámico de la economía nacional, presencia de amenidades naturales y biodiversidad), que sin embargo no se transforman en ventajas competitivas, dislocando el problema del terreno de las limitaciones naturales para las instituciones capaces de garantizar dicho aprovechamiento. Segundo, la tendencia reciente de heterogenización económica, de la cual transcurre un cierto desprendimiento de intereses entre los agentes tradicionales y aquellos más vinculados a las actividades ascendientes (el caso, sobre todo, de la valorización reciente del sector de servicios). Tercero, finalmente, el carácter polisémico de que se envuelve el discurso sobre el desarrollo sustentable y la dificultad de traducirlo en un proyecto capaz de amalgamar una coalición amplia de agentes y organizaciones, como bien lo demuestra la polémica en torno de Tijuco Alto. Delante de tal escenario, cabe preguntar cómo actúan los foros participativos y en qué medida es razonable esperar que vengan a contribuir para viabilizar el establecimiento de coaliciones más amplias y capaces de dar aliento a procesos de desarrollo regional.

4. Los foros participativos

El Comité de Gestión de Recursos Hídricos de la Bacía del Río Ribeira (CGRH) y el Consejo de Seguridad Alimentar y Desarrollo (Consad), actualmente los dos más importantes foros participativos en el Vale do Ribeira, discuten planes de desarrollo local, acompañan la implementación de la respectiva política pública - gestión de los recursos hídricos y seguridad alimentar – y destinan un cierto montante de recursos, que han variado de US\$ 65.000 a US\$ 850.000, a proyectos considerados como prioritarios y afinados con los planes de desarrollo regional. Entrevistas realizadas junto a liderazgos locales no dejan duda de que estos foros hoy forman parte del cotidiano de la región y que, a causa de la intensa disputa política trabada entre los partidos PT (gobierno federal y tres alcaldías en la región), PSDB (gobierno estadual y ocho alcaldías en la región) y PMDB (partido tradicional que ocupa siete alcaldías locales), existe una preocupación tanto de los liderazgos políticos como sociales en garantizar un espacio dentro de ellos. Opiniones sobre la capacidad de estos foros de influir en las decisiones mostraron que, en los dos casos, los consejeros afirman que ellos se han mostrado capaces de influir en las prioridades de los proyectos gubernamentales. El hecho de deliberar sobre la distribución de capital público, ciertamente también contribuyó para estimular la participación.

Procedimientos

Para analizar la capacidad de estos foros en fomentar la negociación y la cooperación entre varios segmentos sociales se hace necesario conocer quien realmente está participando. En esta sección son presentadas y discutidas las informaciones sobre quien participa y cómo las reglas y procedimiento definidos en cada uno de los foros contribuyen para explicar las diferencias encontradas.

Estas diferencias comienzan ya por el período de constitución y por las fuerzas sociales que estuvieron en la delantera del proceso de constitución de los dos foros. El CGRH fue creado en los años 90 en el marco de la legislación brasileña sobre recursos hídricos, que preveía la creación de estos comités en cada bacía hidrográfica. Ya el Consad fue creado más recientemente, en los primeros meses del Gobierno Lula y ancorado en aquello que se esperaba ser su más importante política social – el “Fome Zero”.

En el CGRH, la sociedad civil ocupa un tercio de las sillas, miembros del poder público estadual el otro tercio, y miembros del poder público municipal la tercera parte. Dos tercios de los miembros son, por lo tanto, del poder público. Su composición cuenta, entonces, con 14 miembros representantes de Estado, 14 miembros representantes de las municipalidades y 14 representantes de la sociedad civil. La coordinación del Comité es compuesta de un presidente, vicepresidente y secretario ejecutivo, siendo el mandato de dos años. El presidente es un representante del gobierno municipal, el vicepresidente es un representante de la sociedad civil y el secretario ejecutivo es un representante del gobierno del Estado. En el Consad, la sociedad civil tiene peso inverso, ocupando dos tercios de las sillas, quedando el poder público con el tercio restante. En este caso, cada uno de los 25 municipios elige hasta 6 representantes (4 de la sociedad civil y 2 del poder público) y todos los 150 miembros del foro deliberan igualmente sobre todos los temas presentados, aparte de elegir la dirección del Consejo, y los miembros de las comisiones temáticas y fiscal. Hay, por lo tanto, un bias más técnico y gubernamental en el CGRH, mientras en el Consad el énfasis es más favorable a la sociedad civil. En el caso del

CGRH esto ha provocado varias quejas de los representantes de la sociedad civil, que sienten muchas veces dificultad en acompañar el debate. Ya el bias más pro-sociedad civil del Consad acaba revelando otro problema, a causa de la falta de control de los políticos sobre las decisiones, ocurre una secundarización de este foro tanto por el poder público municipal y, principalmente, por el poder estadual.

En los dos casos, la participación es franqueada solamente a representantes de organizaciones, no siendo posible a ciudadanos autónomos pleitear el cargo de consejero. Para garantizar la divulgación del proceso de selección de los consejeros, el CGRH y el Consad siguen estrategias diferentes. En el CGRH, los alcaldes y las organizaciones estatales ligadas a la gestión de recursos hídricos tienen lugar asegurado. Ya la sociedad civil es movilizada a partir de una lista sistematizada por la secretaría ejecutiva del CGRH de las organizaciones que actúan en los 23 municipios. Estas organizaciones son informadas de los procesos de selección, cabiendo a ellas la movilización de sus miembros y la definición de sus candidatos. En el caso del Consad, el proceso de selección es organizado en cada uno de los 25 municipios. Los articuladores del consejo organizan, junto a los gestores municipales, asambleas en que se explica lo que es el Consad, la Agenda 21 y dónde son indicados y votados los consejeros. En los dos foros, todas las sillas fueron ocupadas, pero no hubo grande disputa por ella. Las mayores divergencias aparecieron en el momento de indicación para los cargos de dirección de los foros. Para enfrentar la dificultad de movilizar a consejeros dispersos por 25 municipios en áreas rurales y urbanas, los dos foros alternan la ciudad en que son realizadas las reuniones y buscan garantizar el transporte y, muchas veces, hasta mismo el hospedaje de los consejeros.

Considerando la primera hipótesis de este estudio, que relaciona una distribución más equitativa de sillas entre la sociedad civil y gestores públicos, y un proceso más transparente de selección de consejeros a una mayor capacidad de inclusión de los foros, cabría preguntar, entonces, cuál fue la repercusión de estas reglas y procedimientos sobre la capacidad de los foros de representar la sociedad local.

Existen por lo menos dos formas de responder a esta cuestión. Una consiste en comparar las organizaciones presentes en los foros y las fuerzas sociales existentes en la región. La otra es contrastar el perfil de los miembros del foro con las características socioeconómicas de la población del Vale do Ribeira.

En lo que se refiere a las fuerzas sociales que participan de los foros, estas reglas han contribuido para reforzar la exclusión de los segmentos más pobres de la población local – como, por ejemplo, los que viven de la agricultura de subsistencia en regiones más distantes y aisladas -, y los sectores más dinámicos – como aquellos ligados, por ejemplo, al sector de servicios. Esto porque, como fue mencionado anteriormente, tanto unos como otros no están organizados en asociaciones, lo que hace inviable su representación. La comparación entre los dos foros mostró, además, que mientras en el CGRH existe alguna presencia de organizaciones patronales, en el Consad ellas están prácticamente ausentes.

Respecto a la comparación con el perfil de la población, en los dos casos el promedio se difiere de las características principales de la sociedad local. Tanto en el caso del CGRH como del Consad, los participantes son mejor remunerados y más escolarizados que el promedio de la población. En los dos casos el número de negros es menor que la proporción de esta etnia en el

conjunto de la población local. Y, de la misma forma, el porcentual de mujeres es inferior al promedio regional.

El mismo levantamiento mostró que, en el caso del Consad, la distorsión es menor, lo que ciertamente se debe al mayor peso dado a la representación de la sociedad civil, donde las distancias sociales entre la población y los cuadros y militantes, a pesar de existir, no es tan profunda como con relación a los cuadros gubernamentales y a la burocracia estatal.

Se observa claramente, por lo tanto, que la diferencia en el número de representantes del gobierno y de la sociedad civil contribuye para mantener un perfil más popular en el caso del Consad y más técnico en el caso del CGRH. Respecto a la forma de reclutamiento, se ve que es un proceso bastante demandante y costoso, que termina aconteciendo con una fuerte dependencia de aquellos actores locales que ya está movilizados, lo que, por parte, han contribuido enormemente para reforzar las relaciones ya previamente establecidas entre los partidos, las organizaciones de la sociedad civil y los foros.

En términos científicos, cabría, en estudios futuros, investigar en qué medida es razonable sostener que los actores involucrados en este proceso conocen, aunque intuitivamente, las implicaciones que la elección de determinadas reglas y procedimientos tienen, sea sobre el perfil de los representantes que llegarán a los foros como consejeros, sea sobre su actuación en estos foros. Sería igualmente importante conocer, mediante análisis de casos exitosos, qué estrategias pueden facilitar la inclusión de un espectro más amplio de participantes, como los agricultores más pobres que viven en regiones distantes o, en el otro extremo, los sectores más dinámicos de la economía local⁴.

Participación

Las reuniones del Consad realizadas en el último año giraron en torno de aspectos formales envolviendo la constitución de este espacio – elección de los miembros, definición del régimen, funcionamiento de las cámaras temáticas –, o trataron de la selección y apoyo a algunos proyectos prioritarios. Las reuniones fueron largas y marcadas por una gran disposición de los participantes en cuestionar todos los procedimientos propuestos para la marcha de la pauta, lo que tornó el proceso de discusión bastante lento y confuso, al mismo tiempo que reveló la importancia que los actores atribuyen a la definición de las reglas del régimen. El CGRH es más antiguo y su forma de funcionamiento ya está establecida hace más tiempo, lo que garantizó más agilidad a sus reuniones. La dinámica de las reuniones es un poco diferente en los dos foros. En el CGRH las discusiones en plenario son seguidas de decisión por el voto de la mayoría. Ya en el Consad hay una preocupación por evitar las decisiones por voto de la mayoría, buscándose, en la medida de lo posible, alcanzar decisiones consensuales.

Para testear la segunda hipótesis de ese estudio, que relaciona la presencia de procesos de discusión y decisión más participativos, la expresión de las demandas de los segmentos que

⁴ Algunas experiencias han perseguido este objetivo a través de mecanismos, como la divulgación intensa de estos foros y del proceso selectivo en áreas de baja renta demostrando a la población local la relación entre la participación y el acceso de las comunidades a las políticas públicas. Otra posibilidad consiste en garantizar una representación más proporcional de ciertos segmentos de la población, a través de la reserva de un determinado número de sillas en los foros a ser ocupadas por personas sorteadas entre la población general.

cuentan con menos recursos comunicativos y conocimiento técnico y la capacidad de conectar esas demandas a debates de carácter más general y estratégico, fue observado el entorno de dos movimientos sociales que representan sectores pobres y generalmente marginalizados: El Sindicato de los Trabajadores de la Agricultura Familiar del Vale do Ribeira, que reúne también extractivistas y caiçaras (Sintravale), y el Movimiento de los Amenazados por Diques (MOAB), que reúne a aquellos que se oponen a los diques en la región, destacadamente las comunidades de remanecientes de quilombos (Quilombolas). Se buscó percibir como las dinámicas participativas instauradas por los foros influyen en la actuación de estas organizaciones.

En lo que se refiere específicamente a la represa, en el presente momento la CBA, que es la que propone el proyecto, dio inicio a la tramitación de un nuevo proceso, sin que haya comenzado aún la fase de las audiencias públicas. La última reunión del CGRH en el 2005 fue un buen testimonio de cómo el tema viene siendo tratado en ese foro. Luego de la presentación del nuevo informe, hecha por técnicos contratados por la empresa, surgió una larga secuencia de intervenciones de los consejeros, cuya tónica principal era la reafirmación de la posición de los agentes, favorable o contraria a la construcción del dique, con poquísimas referencias al contenido técnico presentado por los expositores y especialistas invitados. En general los discursos resaltaban los elementos políticos que involucran la disputa, reafirmando la idea de que ese espacio sería importante para obtener informaciones y formar alianzas, pero no para negociar e influenciar la decisión de políticas. En este sentido, los actores apenas reforzaron sus posiciones sin que haya sido abierto un espacio de debate, sean entre esos actores, sea entre ellos y nuevos actores que, trayendo posiciones menos cristalizadas, podrían contribuir para ampliar el espacio de deliberación. Esa discusión no apareció en el Consad.

Ya la temática del desarrollo sustentable ha aparecido en estos foros asociada, sobre todo, a la discusión de los proyectos que deben ser financiados por el CGRH y por el Consad, aprobando tanto promover la conservación y uso de recursos naturales, como la organización de actividades económicas que benefician a los más pobres.

En este caso fue posible identificar una perspectiva bastante diferente en la actuación de ambos. El CGRH definió, en sus primeros años de actuación, que destinaría recursos solamente para agentes estatales, lo que por algunos años excluyó a la sociedad civil de la disputa y concentró el financiamiento en actividades más técnicas. En los últimos años hubo una fuerte y exitosa presión de las entidades ambientalistas para flexibilizar esa regla y promover actividades ligadas, por ejemplo, a la educación ambiental o el replanteamiento de la mata ciliar por las comunidades tradicionales. En el caso de la Consad, al contrario, hubo desde el inicio el objetivo deliberado de transferir recursos para las organizaciones no estatales y, en especial, para aquellas vinculadas a los sindicatos de trabajadores.

El hecho del Consad abrir espacio para las organizaciones como Sintravale repercute directamente en la percepción que los representantes tienen de este foro. Las entrevistas de los dirigentes de estos sindicatos mostraron que el Consad es visto como un espacio importante, y la participación en ese foro es priorizada. No sólo la retórica de los dirigentes reconoce ese consejo como un espacio de disputa de recursos y de orientaciones de las políticas. Las inversiones definidas por el foro en el periodo también demuestran tal importancia. En los momentos de elección de los representantes, hay una movilización para que los líderes y militantes de este segmento estén entre los escogidos por la sociedad civil local. En este año, el presidente de Sintravale disputó la presidencia del Consad y, en una composición, terminó cediendo el cupo para uno de los alcaldes de la región y ocupando la vicepresidencia. Ya el otro foro regional, el

CGRH, no recibe la misma atención del sindicato, según sus dirigentes por que este presenta un perfil donde el poder público tiene más peso restringiendo el margen de actuación de las organizaciones de trabajadores⁵.

Las entrevistas con representantes del MOAB sugieren que la organización, a pesar de participar del CGRH, no lo reconoce como un forum legítimo y estratégico para establecer negociaciones en torno de Tijuco Alto. El comité es visto exclusivamente como un medio de obtener información sobre el tema y el lugar donde el movimiento se presenta, juntamente con los ambientalistas que desarrollan trabajos en la región, como un bloque unánime contra la construcción del dique. La participación ocurre, no para discutir y negociar formas de contemplar todas las partes involucradas en el conflicto, sino para dejar claro su posición radicalmente contraria. En vez de una apuesta en estos foros, el movimiento ha optado por construir otros espacios como, por ejemplo, el Foro de Entidades Contra el Dique, que congrega a varias organizaciones opositoras a la obra. El estatus del grupo especial de las poblaciones remanecientes de quilombos tampoco contribuye para que el movimiento apueste en estas esferas como posibilidad de obtener logros puntuales, como la aprobación de proyectos y la obtención de inversiones públicas. Hoy son varios los proyectos de inversión que son hechos en estas comunidades, sin que sea necesaria la participación del movimiento en los procesos de definición de las políticas regionales.

Como se ve, exceptuando la búsqueda de alianzas y la obtención de información, que es común a ambos, el sentido de la participación en los foros en cuestión, es muy diferente para uno y otro: espacio de negociación de proyectos y políticas para el Sintravale, arena de disputas y contestación para los quilombolas. Esa diferencia puede ser entendida, al menos en parte, como un desdoblamiento de la dinámica participativa instaurada en cada uno de los foros⁶.

Así, volviendo a la segunda hipótesis, se puede afirmar que en los casos analizados, las reglas hicieron diferencia. En el CGRH se garantizó más espacio para las temáticas técnicas y las preocupaciones de los actores estatales. En este sentido, el hecho de que la secretaria ejecutiva enfatizara la naturaleza técnica de los asuntos, contribuyó para la sensación expresada por los miembros de la sociedad civil de que los asuntos son abordados de manera excesivamente técnica, dificultando tanto la comprensión de los asuntos tratados, como la participación en las discusiones y la posibilidad de encaminar propuestas para disputar recursos de Fehidro (fondo de inversiones administrado por el foro). En el caso del Consad, fueron priorizadas temáticas más inmediatas y preocupaciones de los movimientos sociales.

En este escenario, es difícil afirmar la validez de la hipótesis que relaciona a la utilización de técnicas de trabajo que faciliten la expresión de los consejeros que cuentan con menos recursos comunicativos y conocimiento técnico sea a la expresión de sus demandas, sea a la capacidad de los foros de conectar esas demandas a debates de carácter más general y estratégico. Al final, en el caso del CGRH se puede reconocer la preocupación en garantizar representación de aquellos que están en contra de la represa, pero no se percibe ningún esfuerzo deliberado para fomentar

⁵ Pero ciertamente también porque el tema de la gestión de los recursos hídricos ocupa un lugar más periférico en la pauta actual del movimiento, afectando más directamente las quilombolas, por contra de la amenaza representada por las represas.

⁶ Otro factor que ciertamente se contradice se refiere a las propias características de la identidad de estos movimientos y su repercusión sobre las formas de negociación y enfrentamiento que ahí ocurren. Este aspecto es objeto de otro artículo derivado de esta misma investigación.

metodologías que favoreciesen procesos de discusión y decisión más participativas e inclusivas. Por otro lado, en el caso de la Consad donde hay participación más activa de los sectores marginados también no se apreció ningún esfuerzo para abrir espacio para la presentación de las posiciones defendidas por las entidades empresariales de la región y fomentar la negociación de alternativas.

En los dos casos aparece una tensión entre publicitar los debates acerca de las políticas y mantener un cierto enfoque, más técnico como en el caso del CGRH, y más “popular” en el caso de la Consad. En esta línea, la tónica defendida en el CGRH, que resalta la importancia de inversiones de medio y largo plazo, es bastante diferente de aquella defendida en el Consad, que apunta a la importancia de invertir en acciones de corto plazo que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los agricultores. Esa dinámica refleja por parte de cada uno de los foros un esfuerzo menos deliberado para incluir nuevas perspectivas al debate y más aquello que Amable & Palombarini (2005) reconocieran como una característica intrínseca de las instituciones: “más que espacios para construir una alineación de intereses, ellas son la propia expresión de determinadas configuraciones de intereses”.

5. Participación, Represas y Desarrollo

En esta sección, finalmente, se discute el papel que el CGRH y el Consad han desempeñado en el encaminamiento de las dos polémicas regionales en torno de las cuales se dan las principales polarizaciones del debate local actual: la construcción de la represa de Tijuco Alto y la materialización de la retórica del desarrollo sustentable.

En el *survey* realizado fue posible observar que la posición de los miembros de los foros con relación a la represa varía mucho, dependiendo del foro al cual pertenecen. En cuanto al CGRH, cuatro de cada diez miembros apoyaron la represa, en el Consad este número es de dos de cada diez. En ambos las posiciones contrarias quedaron en torno de un tercio de los miembros. Es posible establecer también una relación entre el seguimiento del entrevistado y su posicionamiento frente al tema. Esto porque el apoyo al emprendimiento decrece cuando se pasa de los representantes de los órganos estatales para los de la municipalidad y, más aún cuando se trata de la sociedad civil. No hay ninguna relación clara entre escolaridad y posicionamiento frente al tema. Lo mismo acontece con la variable renta. La variable que predice mejor el posicionamiento con relación al tema es simpatía o apoyo a partidos de izquierda: los afiliados al PV o al PT tendieron a ponerse en contra.

En el caso del desarrollo sustentable, se percibe que a pesar de la noción estar presente en los foros, aún hay muy poco acuerdo sobre la manera o los caminos para tomar este discurso una referencia más palpable a orientar la ubicación de recursos y la definición de proyectos. Fragmentaciones semejantes han surgido a lo largo de la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial Sustentable, que está a cargo del Idesc, una ONG que actúa en la región, y cuya conclusión está prevista para en final del 2006. Este plan deberá contribuir para orientar la definición de las directrices a ser tomadas por el Consad en el sentido de avanzar a la Agenda 21 en la región. Ocurre que, por ser una iniciativa de un foro ligado a una política del gobierno federal (PT), no han contado con la adhesión de los órganos y políticas del gobierno estadual (PSDB), limitando de partida a un abanico de agentes y de recursos que dicho plan podría movilizar y articular de manera coherente. Este tipo de coordinación sería fundamental para

viabilizar un proyecto regional, una vez que la titulación de las tierras, uno de los principales obstáculos a las inversiones en la región, es responsabilidad de un órgano estadual, el Instituto de Tierras de São Paulo, mientras los recursos para la inversión en la agricultura familiar vienen de un programa de gobierno federal, el Pronaf. En otro ejemplo, el reconocimiento de las tierras de quilombos es competencia de la Unión, pero la gestión de las áreas de conservación, donde parte están localizadas, es, en su mayoría, de responsabilidad estadual.

Considerando estos elementos, se puede ahora retomar la tercera hipótesis presentada, aquella que relaciona la capacidad de inclusión de estos foros a su contribución en el encaminamiento del conflicto en torno del dique y de los debates sobre desarrollo regional. Pues, no hay duda que los dos foros ampliaron los canales de comunicación entre los gestores y la sociedad civil y contribuyeron para explicitar las divisiones sobre dos temas tan fundamentales cuanto los diques y el desarrollo sustentable. Pero la dinámica que parece sostenerlos, es decir, la ocupación de la esfera participativa por coaliciones ya organizadas y que buscan su propia reproducción política, no guarda semejanza con el ideario de la participación social que promete la emergencia, a partir del dialogo entre diferentes intereses, de nuevas coaliciones capaces de pactar un proyecto común que lleve a la dinamización y al desarrollo territorial. Los debates reportados muestran que prácticamente nada avanzó en el debate entre aquellos que defienden acciones de corto plazo que puedan influir, aunque pequeñamente, en la balanza de fuerza en favor de los segmentos menos favorecidos de la región, y otras, que apuntan para la necesidad de inversiones de medio y largo plazo en infraestructura para garantizar aliento a las iniciativas orientadas al crecimiento económico.

Conclusión

El objetivo anunciado de este artículo consistía en discutir la validez de una relación presumida, pero no demostrada, entre participación y desarrollo. Para esto fue realizada una investigación que buscó analizar los límites y posibilidades de dos importantes foros participativos en funcionamiento en el Vale do Ribeira. Para llevar este objetivo adelante, se partió de dos presupuestos presentes en la literatura sobre participación social: la idea de que un buen diseño institucional puede contribuir para fomentar la inclusión de un largo espectro de actores sociales en la discusión y definición de los rumbos a ser seguidos por la política regional, y la expectativa de que esta inclusión contribuya para la pactación de proyectos político y económicamente viables, al tornar las varias demandas explícitas permitiendo, de esta manera, la negociación abierta entre sus portadores y favoreciendo la cohesión en torno de objetivos comunes.

Para avalar la pertenencia de esos presupuestos, fueron elaboradas y testeadas tres hipótesis durante la investigación de campo. Primera hipótesis: reglas y procesos de reclutamiento determinan la capacidad de inclusión de un foro y/o el perfil de sus miembros. Segunda hipótesis: la participación de grupos menos favorecidos y la inclusión de sus intereses en proyectos consistentes y de horizonte estratégico dependen de técnicas y recursos utilizados en la organización de las discusiones y en el proceso de toma de decisiones. Tercera hipótesis: el éxito en el tratamiento de los conflictos relativos al desarrollo regional depende de la capacidad de inclusión de los foros, posible de ser evaluada a partir de dos elementos contenidos en las dos hipótesis anteriores.

Los resultados mostraron que las diferentes reglas y procedimientos adoptados por los dos foros hicieron diferencia. Pero ellas parecen adecuarse mejor a la tarea de incluir segmentos sociales ya organizados y ligados a las redes de influencia de aquellos que están en la delantera de la organización de esos foros, que facilitar la amplia inclusión de los intereses presentes en la región. Así, si es verdad que la participación avanzó entre los pobres, también es verdad que los muy pobres y sin vínculos asociativos siguieron al margen de esos foros. También son reveladoras las variaciones encontradas en el CGRH y en el Consad, tanto con relación al perfil socioeconómico y asociativo de los consejeros como a las opiniones sobre las represas, más elitistas y favorables a la represa en el primer caso, y más popular e indiferente a la temática en el segundo caso. En este sentido, no es de sorprenderse que, como se puede observar a lo largo del análisis, bajo varios aspectos sea el alineamiento partidario aquel que mejor permite predecir la posición de los agentes.

Respecto a la idea de que los foros promueven el debate entre los actores portadores de perspectivas y proyectos diferentes, fue posible percibir que los movimientos sociales privilegian, en el Consad, iniciativas alternativas a los grandes proyectos, buscando formas de compatibilizar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales⁷, mientras los especialistas tendieron a valorizar inversiones en proyectos de infraestructura en el CGRH. Otra constatación es la poca complementariedad entre los foros: no sólo hay falta de dialogo institucional, como hay evidentemente una flagrante disputa entre niveles de gobierno. Las reglas que definen los parámetros para apoyo a proyectos no han, a su vez, contribuido para generar aprendizajes, ni para poner en contacto competencias y recursos dispersos en diferentes agencias estatales y sectores de la sociedad. En la práctica, rarísimos fueron los momentos en que los defensores de una y otra posición debatieron, pero en las ocasiones en que la discusión se instauró, como por ejemplo en la reunión en que fue presentado el nuevo proyecto de Tijuco Alto, lo que se vio fue el verdadero confronto e incluso, hostilidad entre los participantes, en un cuadro que nada se parece a las descripciones de los teóricos de la democracia deliberativa respecto a los debates regidos por procedimientos capaces de garantizar que las alegaciones favorables y contrarias a las decisiones colectivas sean justificadas a aquellos sometidos a estas decisiones en términos a los cuales, dada la oportunidad para reflexionar, estos individuos puedan aceptar (Dryzek, 2004:41).

En fin, el análisis aquí emprendido mostró la vitalidad de la esfera participativa, de la cual los foros estudiados son una expresión de destaque. Mostró también que las reglas y los perfiles de inclusión que ellas generan, tiene fuertes repercusiones sobre los posicionamientos allí adoptados. Pero también mostró que las tensiones en torno a los conflictos locales, en este caso aquellos que envolvieron la construcción de la represa y la definición de un proyecto de desarrollo sustentable para la región, se han tornado más agudas, a la medida que diferentes sujetos políticos ganan espacio en la política regional y que a la contribución de los foros a la solución de esos impasses sigue siendo difícil de identificar.

⁷ Sería importante, por otro lado, evaluar la viabilidad de dichas iniciativas en señalar para el conjunto de los agentes locales un camino alternativo de desarrollo para la región. Otros trabajos, como Favareto & Brancher (2005), hicieron una evaluación muy crítica sobre la efectividad de los proyectos actualmente apoyados por el Consad, a pesar de su bias claramente favorable a las poblaciones tradicionales y a los intentos de aliar dinamización económica y conservación ambiental.

Esta contradicción entre la ampliación de la participación y la limitada contribución de este tipo de foro a la pactación de acuerdos regionales, nada tiene de inexorable, por cierto. Es perfectamente posible pensar, a partir de los elementos aquí reunidos, en escenarios en los cuales los actores locales vengan a movilizar recursos políticos e institucionales capaces de tornarlos más inclusivos y, al mismo tiempo, de generar estímulos y sanciones efectivamente orientadas para la combinación – más que para la confrontación, por lo tanto – de intereses de diversos actores. Además, la fuerte movilización social que tiene lugar en el Vale do Ribeira y que viene contribuyendo para aproximar a la sociedad local a políticos activistas que actúan en el contexto nacional e internacional, así como la entrada en escena de actores ligados a actividades económicas en asenso en la región, son aspectos que cambian, en el mediano plazo, las bases de las relaciones de los elementos endógenos y exógenos de la realidad local. Esto tiende a abrir fisuras en las coaliciones de intereses en vigor y en las instituciones que responden por su manutención.

Las fuentes de cambio, por lo tanto son varias. Y las relaciones entre participación, instituciones y desarrollo, son igualmente independientes y, recíprocamente determinadas. Las reglas del juego, expresadas en las instituciones formales, no pueden ser comprendidas sino como parte del juego social. Así, como existen las reglas del juego, como se destaca en el presupuesto institucionalista, existen el juego de las reglas. La dinámica de la esfera participativa es el resultado de estas dos dimensiones: de sus leyes y de su dinámica interna, y de sus participaciones con otras esferas del mundo social. Solamente en estos términos es posible, a un sólo tiempo, preservar el propósito anunciado en el discurso normativo que asocia participación y desarrollo, superar la ingenuidad que muchas veces le bordea, y avanzar científicamente en el entendimiento de las condiciones para que el se realice.

Bibliografía Citada

- Abers, R. (2001). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Westview. Boulder.
- Abramovay, R. (2005). Representatividade e inovação. *Paper* presentado en el *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, IICA-SDT/MDA, Agosto del 2005.
- Amable, B & Palombarini, S. (2005). *L'Économie n'est pas une Science Morale*, Raisons d'Agir, Paris.
- Avritzer, L. (2003), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Brannstorm, (2004), Decentralising water resource management in Brazil, *European Journal of Development Research*, Vol. 16, Nº 1, Spring 2004, p. 214-234.
- Brannstrom C., Clarke J., Newport M., 2004, 'Civil society participation in the decentralisation of Brazil's water resources: assessing participation in three states', *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25 (3), 304-321.
- Carril, L.F. (1995). *Terras de negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência*. Tesis de Magíster. FFLCH/USP, São Paulo.
- Chabaribery, D. et al. (2004). Desenvolvimento sustentável na Bacia do Ribeira de Iguape - diagnóstico das condições sócio-econômicas e tipificação dos municípios. *Informações Econômicas*, V. 34, n. 9, septiembre del 2004. São Paulo.

- Chandoke, Neera (2003) *The Conceits of Civil Society*, Delhi: Oxford University Press.
- Coelho, Vera S. & Nobre, Marcos (2004). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. [Participation and Deliberation: democratic theory and institutional experiences in contemporary Brazil] 34 Letras. São Paulo.
- Coelho, Vera; Pozzoni, Barbara & Cifuentes, Mariana (2005). "Participation and Public Policies in Brazil". In J. Gastil & P. Levine *The Deliberative Democracy Handbook*. Jossey Bass. San Francisco.
- Cornwall, A. and Coelho, V.S.P. (eds) (2004), 'New Democratic Spaces?', *IDS Bulletin*, 35(2).
- Correa, E. Edelmira & SUMPSI, J. M. coord. (2001). Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea. Madrid: AECI/Fodepal. Cunill N. G. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD, Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Dagnino, E. – org. (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Dryzek, J. S. (2001). "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy". *Political Theory*. October, 2001; pp. 651-669. Sage. London.
- Favareto, A. (2004). Agricultores, Trabalhadores – Estudo Sobre a Representação Política da Agricultura Familiar no Brasil. *Paper* apresentado en el XXVIII *Encuentro Anual de la Anpocs*. Caxambu/MG. CD/ROM.
- Favareto A. & Brancher, P. (2005). *O Desenvolvimento Territorial no Vale do Ribeira e os Projetos do Pronaf-infraestrutura – análise e recomendações*. Informe de Investigación. IICA-SDT/MDA.
- Fligstein, Neil (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory* (19)2, Pág. 105-125.
- Fung A. A. & Wright, E. O.(2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Fung, Archon (2003) "Survey Article: recipes for Public Spheres: eight institutional design choices and their consequences", *Journal of Political Philosophy*. Vol. 11. Blackwell Publishing USA.
- Gaventa, J. (2004), 'Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities', in S. Hickey and G. Mohan, (eds), *From Tyranny to Transformation*, London: Zed Books.
- Medeiros, L. (1996). Trabalhadores Rurais, Agricultura Familiar e Organização Sindical. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, Vol. 11, n. 2, abr-jun/1996, São Paulo.
- Muller, G. (1990). Estado, estrutura agrária e população - estagnação e incorporação regional. Ed. Vozes, Rio de Janeiro.
- Ospina, P. (2005). Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico. Proyecto de investigación RIMISP/IDRC.
- Przeworski, A. (2003). "Institutions Matter?". Paper presented at the Seminar "Institutions, Behaviour and Outcomes". CEBRAP. São Paulo.
- Ray, C. (2000). The EU Leader Programme - rural development laboratory ? In: *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, N. 2. Abril/2000.
- Ray, C. (2002). A mode of production for fragile rural economies - the territorial accumulation of forms of capital. Guest Editorial. *Journal of Rural Studies*, Vol. 18, Pág. 225-231.

- Resende, R.U. (2002). *As Regras do Jogo: Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira*. Annablume, São Paulo.
- Rothman, F. (2001). A comparative study of dam-resistance campaigns and environmental policy in Brazil. *Journal of Environment and Development*, Vol. 10, n. 4, Stage Publications.
- Schejtman, A. & Berdegúé, J. (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Rimisp. Santiago, Chile.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras. São Paulo.
- UNDP. (2002). *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*. UNDP. New York.
- Veiga, J.E. (2005). Articulações intermunicipais para o desenvolvimento. *Paper* presentado en el Seminario Nacional de Desarrollo Rural Sustentable. Brasília, IICA-SDT/MDA, Agosto del 2005.
- World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press. New York.
- World Bank (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Oxford University Press. New York.

Capítulo 18.

Actores rurales y negociaciones en el Norte Argentino.

1

Mabel Manzanal²

Introducción

El objetivo que perseguimos en este documento es aportar información, análisis y reflexiones dirigidas a la formulación de políticas públicas para el sector pobre del campo argentino.

En una primera parte exponemos los principales conceptos que sustentan nuestra investigación y que resultan necesarios para la comprensión del informe que aquí se presenta. Comenzamos con la definición de *desarrollo rural-local* planteando algunas diferencias con el desarrollo territorial rural; para luego pasar a otros conceptos que estructuran este análisis, como sucede con las *interacciones* y *articulaciones* entre organizaciones.

En la segunda y tercera parte, presentamos experiencias organizacionales y territoriales vinculadas con el ámbito rural, y en particular con la población de menores recursos localizada en tres provincias del norte argentino: Jujuy y Salta (noroeste) y Misiones (noreste). Espacios, todos, altamente representativos de la problemática de la pobreza rural en Argentina. Enfatizamos el análisis de los aspectos institucionales del desarrollo rural-local con el objetivo de analizar su viabilidad para constituirse en nuevas perspectivas, nuevos desafíos, para la política de desarrollo del presente. Para ello, en la segunda parte, presentamos casos seleccionados de fortalecimiento organizacional y en la tercera, ejemplos de tramas territoriales.

Por último, en la cuarta parte, reflexionamos acerca de los principales aprendizajes y desafíos que resultan del análisis de las distintas prácticas locales (tanto por parte de las

¹ Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por Mabel Manzanal: "Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)", y cuenta con el apoyo del FONCyT (PICT 08811-02) y de UBACyT (F009).

² Mabel Manzanal, Economista, Dra de la UBA (Geografía), Investigadora del CONICET, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

organizaciones como de los PDR -programas de desarrollo rural) y de su interrelación en el territorio, buscando aportes para el diseño de políticas de desarrollo rural-local.

Antecedentes

Durante la década de 1990 se produce un aumento y consolidación de organizaciones, foros, encuentros y redes relacionados con los sectores de menores recursos y en particular con la población pobre del campo. Este proceso, aunque resulte paradójico, responde al retiro del Estado de su función como proveedor de servicios públicos y asistencia social. La contracara del modelo neoliberal fue el auge y crecimiento de diferentes modelos de intervención, en los que el sujeto social devenía en el actor principal que debía “auto-instrumentar” formas de superación de su pobreza y marginalidad, centradas en la promoción de sus “organizaciones”. Por ello, no debe sorprender que conjuntamente con las políticas regresivas, crecieran y se expandieran organizaciones, bajo diferentes modalidades de acción y formas institucionales.

Sin embargo, no todas fueron exitosas (en el sentido de consolidarse y sostenerse en forma autónoma). Y las que lo fueron, no han podido mayormente avanzar para sostenerse en el mediano y largo plazo, insertándose en procesos de desarrollo rural o local. Y tampoco mejoró la calidad de vida de los pobres rurales.

Aún así, no puede negarse que se están gestando mayores fortalezas entre los actores participantes, pues al acceder a información, aprendizaje, capacitación, van consolidando su capital social y potenciando su compromiso y participación social y política. Lo cual apuntala la construcción y acumulación de poder, condición necesaria para que estos sectores sociales logren, desde su praxis cotidiana, transformar su histórica realidad de pobreza y marginalidad.

1. Referencias teóricas y conceptuales

Sintetizamos abajo los conceptos sustantivos y necesarios para la comprensión del presente trabajo.³

Consideramos *desarrollo rural-local* a un proceso territorialmente definido y contradictorio, dirigido al fortalecimiento de las organizaciones locales y *representativas* de los sectores mayoritarios de la población y de sus instituciones (normas y reglas) y enmarcado en un contexto de integración social y cultural, sustentabilidad ambiental y crecimiento productivo y re-distributivo a favor de los sectores de menores recursos.⁴

Para un efectivo *desarrollo rural-local* es necesario un funcionamiento interrelacionado, no sin conflictos, entre el Estado, las organizaciones representativas de la población local (en particular, la población de menores recursos) y el sector productivo. En otras palabras, se requiere:

³ En este apartado se sintetizan lineamientos conceptuales desarrollados en trabajos anteriores (véase Manzanal, M.: 2005, 2006; Manzanal et al: 2006 y Arqueros y Manzanal: 2004).

⁴ Utilizamos el término *desarrollo rural-local* y no *desarrollo territorial rural* (Schejtman y Berdegú: 2003) para subrayar que desde esta concepción nuestro objetivo prioritario es generar alternativas institucionales asociadas a la *construcción de poder* por parte de los sectores rurales de menores recursos. Por ello, acentuamos y focalizamos en el fortalecimiento de las organizaciones y en la consolidación de la participación de la población organizada. En cambio, el enfoque del *desarrollo territorial rural* pone el acento en la transformación institucional y productiva; cuestiones que, aunque son también importantes y necesarias desde nuestra perspectiva, pueden quedar relegadas a un segundo plano cuando operan contradictoriamente respecto a la construcción de poder de los sectores mayoritarios.

- a) *participación social organizada* para impulsar la transparencia de la gestión e intervenir en los procesos políticos de control y manejo de la cosa pública, buscando mejorar la distribución del ingreso, el acceso a la tierra, el agua, la educación, la vivienda y los servicios en general;
- b) *intervención del Estado nacional, provincial y municipal* para el diseño y ejercicio estratégico de la política pública, organizando y controlando el uso sustentable de los recursos y promoviendo las grandes inversiones necesarias para el desarrollo (educación, salud y vivienda, obras de infraestructura, investigación y extensión, crédito y asistencia comercial);
- c) generación de *desarrollo productivo local* para garantizar la inserción productiva y laboral de la población local.

En este trabajo consideramos al *territorio* como la *trama* resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un determinado espacio de actores sociales y de organizaciones con diferente poder político y económico, que se vinculan a través de actividades productivas y/o de consumo, en forma contradictoria, regular y continuada en tiempo y espacio.⁵ El *territorio* se construye a partir de su “puesta en valor”, sea para la subsistencia de una comunidad o como ámbito de valorización del capital. Y esto se da a partir de procesos contradictorios (sociales, económicos y políticos) que persiguen dominar el poder social y económico sobre el espacio y controlar su devenir. Resultando un proceso caracterizado: (a) tanto por acciones conflictivas como asociativas y solidarias; y (b) por vínculos interpersonales, “concretos” no “virtuales”, con continuidad física (o sin discontinuidades espaciales).

Es decir, asociamos el *territorio* con el ámbito de los contactos frecuentes, que se reconoce como el lugar “local” (que suma urbano y rural) y que se complementa y opone a lo “global”. De este modo, el ámbito local se constituye en uno de los pilares (los otros son las propias organizaciones de base y los movimientos sociales representativos) desde donde la población participa para controlar, transformar e intervenir en la gestión pública; y en definitiva construir y consolidar su poder en el ejercicio de la política a favor del crecimiento productivo con equidad y del desarrollo rural-local.⁶

Dentro de este campo analítico, definimos *organizaciones* como los grupos de personas unidas por un objetivo común; e *instituciones* como las reglas de juego que reglamentan el comportamiento de las organizaciones y que pueden ser formales o informales, explícitas e implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados (ver North: 1995). A los fines de una definición operativa y para esta investigación son *organizaciones*: los grupos de personas unidas por un objetivo común con una estructura jerárquica u horizontal de funcionamiento, con actividades especializadas organizadas según normativas explícitas. Las organizaciones que estudiamos pueden tener personería jurídica, o bien una estructura de funcionamiento y/o una antigüedad y/o regularidad de encuentros y/o financiamiento, que justifique considerarla como una organización formal.

⁵ Esta conceptualización, aunque abrevia en sustantivos desarrollos sobre el tema, es una construcción operativa para esta investigación. Diferentes perspectivas sobre “territorio” aparecen en Caravaca Barroso (1998); López de Souza (1996); Santos (1994, 1996).

⁶ Corresponde aclarar que esta circunscripción operativa a “lo local” es a lo fines de delimitar territorialmente el caso bajo análisis y de identificar el origen predominante de los procesos sociopolíticos de renovación y transformación institucional y estructural. En cambio, no se corresponde con el alcance espacial que alcanza o debería alcanzar la política y la gestión del desarrollo rural.

Respecto a las organizaciones es importante analizar:

1. Las *vinculaciones* que operan entre ellas, porque su interrelación constituye una fuerza con potencial para impulsar el desarrollo rural-local. Según la naturaleza de la relación distinguimos: (a) las que están determinadas por la *función* que a cada organización corresponde, de acuerdo a sus propias normas o reglamentaciones institucionales, que denominamos *interacciones* (pudiendo clasificarse en económicas, jerárquicas, etc.); y (b) las que responden a relaciones acordadas para fomentar la cooperación mutua (en una o algunas acciones determinadas o para encarar un plan común) que llamamos *articulaciones*. Estas son *estratégicas* y tienen mayor capacidad para generar encadenamientos entre actividades e impulsar el desarrollo rural-local.

2. El *fortalecimiento institucional*, es un proceso de consolidación de las organizaciones, regular y creciente a través de: (a) normas y reglas de funcionamiento - transparentes, acordadas, ejecutadas y controladas-; (b) vínculos, interacciones y articulaciones con otras organizaciones; y (c) independencia y autonomía en el uso de los recursos productivos, económicos, financieros, culturales y medioambientales.

2. Experiencias de fortalecimiento organizacional

Los casos que siguen son ejemplos de *organizaciones* que han alcanzado algún grado de *fortalecimiento institucional*. Están localizados en tres provincias del norte argentino (Jujuy, Salta y Misiones) y son realidades que se asemejan a varias otras esparcidas por diferentes lugares del país. Persiguen, de distinta forma, mejorar la calidad de vida de sus miembros a través de acciones vinculadas con lo productivo (acceso a la tierra, al agua, diversificación y aumento de la productividad, mejoras en la comercialización) lo organizacional (formación de cooperativas, personería jurídica) y lo cultural (recuperación de costumbres, valores e identidad campesina y/o indígena).

Son experiencias en las que la confluencia de más de una institución, PDR u ONG (Organizaciones no Gubernamentales) está altamente determinada por una actitud *activa de todos o algunos de sus integrantes* y no pasiva de meros receptores.

La mayoría comenzó atraída por propuestas del sector público. Pero no son casos individuales, resultantes de proyectos que responden a PDR en los que los productores se asocian como condición para acceder a los beneficios. Aunque los grupos resultantes del accionar de los PDR son muy numerosos (dada la cantidad de programas y beneficiarios existentes⁷) no es a éstos a los que nos referimos. Porque recibir apoyo de una o más fuentes, tener vínculos, no es suficiente para considerarlos *organizaciones* en proceso de *fortalecimiento institucional*.

Son ejemplos de fortalecimiento:

1. **Asociación de Mujeres Warmi Sayajsunqo**⁸. Creada en 1995 por Rosario Quispe (una líder campesina de origen kolla) está formada exclusivamente por mujeres andinas (campesinas y kollas) y trabaja en un área extendida localizada en Abra Pampa. Agrupa, en la actualidad, a 64 comunidades de la Puna y Quebrada (en Jujuy) de Valle Nazareno y Santa Victoria (en Salta) llegando hasta el sur de Potosí (Bolivia).

⁷ En el tercer trimestre del 2004, los 7 programas de desarrollo rural de la SAGPyA trabajaban con 8.239 grupos en las 23 provincias argentinas. <http://www.sagpya.gov.ar/new/0-0/programas/desarrollo_rural>, 12-1-05)

⁸ Los apartados 1. 2. y 3 han sido parafraseados de Manzanal, Mabel (2003)

Desarrolla y financia proyectos comunitarios en artesanías, producción de carne, curtiembre, otorga microcréditos y genera servicios de desarrollo de negocios, comunicación y capacitación. Y tanto la decisión política, como la ejecución, el control y seguimiento de las acciones es responsabilidad directa de la población vinculada, sea como socia o beneficiaria, de esta ONG.

A partir de 1997-1998 Warmi comenzó a obtener *importantes recursos* para aplicar al desarrollo local de parte de la Puna (y de otros ámbitos territoriales cercanos); llegando a disponer una magnitud de fondos superior a los aportados para el área por el Estado provincial y nacional.

Una de sus actividades principales es *reclamar por las tierras comunitarias* al Estado provincial. Tema de gran alcance y consecuencias sociopolíticas desde que la Constitución Nacional de 1994 (artículo 75 Inciso 17) reconoció el derecho de los pueblos originarios a la propiedad comunitaria de las tierras que habitan.

2. Ferias Francas. La primera surgió en Oberá, Misiones, en 1995. Son agrupaciones de pequeños productores agropecuarios dirigidas a *comercializar directamente sus excedentes productivos*. Las ferias constituyen un modelo novedoso y en franco crecimiento de *organización comercial articulado con el mercado*, que ha impactado en la dinámica de desarrollo económico y social de varias localidades del interior argentino y en los ingresos y calidad de vida de las familias involucradas. Las ferias son una alternativa para la difusión, colocación y venta en el mercado de la producción de los pequeños productores rurales, para los que generalmente el eslabón comercial constituye el nudo gordiano de su circuito productivo.

La feria franca de Oberá comenzó a partir de un grupo de pequeños productores que fueron apoyados por el Movimiento Agrario Misiones -MAM-, por programas nacionales -PSA, Pro-Huerta- y por el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones. Rápidamente se constituyó en un éxito que logró difusión en todo Misiones. Dan cuenta de ello: 40 ferias con unas 1500 familias involucradas y la creación de la Asociación de Ferias Francas de Misiones. Muchos gobiernos municipales promovieron y colaboraron en su surgimiento y en su reglamentación, incluso por propia iniciativa. Y el gobierno provincial creó en el año 2000 la Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas vinculada a esta experiencia.

3. Feria de Aguaray, Salta. Se creó en abril de 2000 con sólo 8 puestos y unas 10 familias productoras, que rápidamente se fueron multiplicando. Esta feria *nace en un contexto de crisis local (y nacional)*.⁹ Fue una iniciativa de los técnicos de ADE (Asociación para el Desarrollo) y del PFD (Programa Forestal de Desarrollo de la SAGPyA) motivados por la preocupación de los productores por las dificultades de comercialización de sus productos. Según sostienen, informantes y productores entrevistados, la situación económica de las familias participantes ha mejorado considerablemente. Esta feria ha impactado positivamente no sólo en lo económico, también ha facilitado el vínculo entre pobladores urbanos y rurales, entre criollos y aborígenes, *contribuyendo a la autovaloración de la gente de campo*.

4. Consejo Social Local de Yavi (CSLY), Jujuy¹⁰. Creado en el 2002 fue un resultado de la política nacional dirigida a articular el accionar de los representantes de los gobiernos locales con los de organizaciones y sectores de la sociedad civil.¹¹ El objetivo era actuar

⁹ Aguaray fue (junto con Tartagal) un epicentro en el norte salteño de la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-, con cuya privatización se generaron despidos y conflictos locales.

¹⁰ Apartado parafraseado de Arqueros y Manzanal (2004)

¹¹ A través de los decretos nacionales 108/02 y 565/02 se pusieron en marcha las estructuras de Consejos Consultivos previstas como ámbitos de participación y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil. La creación de Consejos Consultivos fue una estrategia del Estado Nacional para afrontar una etapa de mucha turbulencia social; en la que la distribución y control de los planes sociales era una cuestión estratégica para el manejo del conflicto.

conjunta y coordinadamente entre funcionarios y sociedad, para enfrentar la crisis de diciembre de 2001 y las consecuentes demandas y necesidades de la población. El CSLY se conformó con el Comisionado Municipal y tres vocales, representantes de las 12 comunidades rurales de la Comisión Municipal de Yavi, un representante de la Asociación de Pequeños Productores de la Puna (APPP) y uno de la ONG API, ambas organizaciones integrantes de la Red Puna; más un representante de la Iglesia y uno de la policía local. El CSLY ha tenido una amplia actividad y participación en múltiples cuestiones locales. El exitoso funcionamiento del CSLY y su fortalecimiento se explica por la existencia de *productores con un importante capital social*, en términos del entrenamiento adquirido para la participación y la articulación con otras organizaciones locales y regionales, como la Red Puna¹².

Todas estas experiencias refieren a *organizaciones* que en su desarrollo se fortalecieron y ganaron autonomía, que no sólo actuaron en el marco de su propia estructura sino que se vincularon y articularon con otras organizaciones, conformando redes y participando de encuentros, jornadas, foros. Aún así, su sustentabilidad está aún en riesgo, porque sus diversas vinculaciones no conforman todavía una *trama* que garantice su *fortalecimiento institucional* en el largo plazo.

3. Experiencias de tramas territoriales

En este apartado cambiamos el foco de análisis hacia el *territorio*. Como siempre sucede, las *organizaciones* que conforman el *territorio*, tendrán distintas y variadas fortalezas: tanto encontraremos organizaciones similares a las descriptas arriba, como otras de menor consolidación y aún otras que no pueden considerarse organizaciones. Y a su vez, en cada *trama o territorio* se darán tanto vinculaciones sólo funcionales (*interacciones*) entre las organizaciones como formas de mayor compromiso, trabajo y cooperación (*articulaciones*). De esto modo, según la modalidad de estas vinculaciones, encontraremos *territorios con tramas de mayor densidad y fortaleza* a medida que se multiplican las relaciones de *interacción* y *articulación* entre sus organizaciones.

Para observar *tramas territoriales*, sus limitaciones y potencialidades, hemos seleccionado tres territorios. Ellos son: San Carlos en Salta, Quebrada de Humahuaca en Jujuy y San Pedro en Misiones.¹³ Los tres fueron investigados y analizados a partir de una misma metodología consistente en:

a) identificar y sistematizar a los actores organizacionales siguiendo igual tipología¹⁴; (organizaciones de ppa –pequeños y medianos productores agropecuarios-, PDR, ONG,

¹² La Red Puna es una confluencia de organizaciones de primer y segundo grado que nace en octubre de 1995. Venían trabajando aisladamente en Jujuy y se juntaron para reflexionar sobre la situación del noroeste y coordinar acciones. Es una propuesta que intenta contrarrestar la atomización y desarticulación de las políticas públicas (<http://www.imagine.com.ar/redpuna/>)

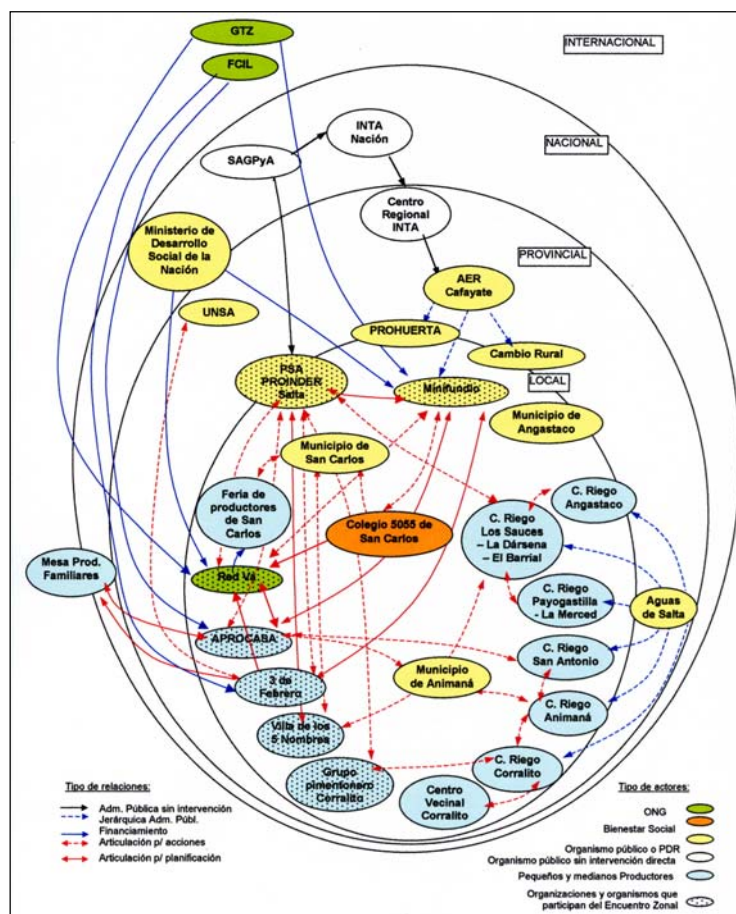
¹³ Lo que sigue ha sido parafraseado de Manzanal et al (2006). Mayores precisiones sobre el análisis territorial de San Carlos, Humahuaca y San Pedro aparecen en trabajos inéditos de Arquer, Arzeno y Nardi, respectivamente, pertenecientes a este proyecto.

¹⁴ Se construyó la siguiente tipología: (a) Organizaciones de primer grado, diferenciadas según: (a₁) pequeños y medianos productores gremiales o de representación de intereses del sector o económicas y (a₂) trabajadores rurales. (b) Organizaciones de no productores, diferenciadas en: (b₁) organismos públicos nacionales, provinciales y locales; (b₂) programas nacionales o provinciales de desarrollo agropecuario y/o rural; (b₃) ONG de desarrollo; (b₄) organizaciones de bienestar social públicas o privadas. (c) Organizaciones de segundo grado de pequeños y medianos productores y/o de trabajadores rurales. (d) Otras organizaciones que no tienen un accionar directo o una política explícita hacia el sector ppa y/o trabajadores rurales.

organizaciones de bienestar social, y b) analizar el tipo de relaciones según su modalidad (interacciones o articulaciones).

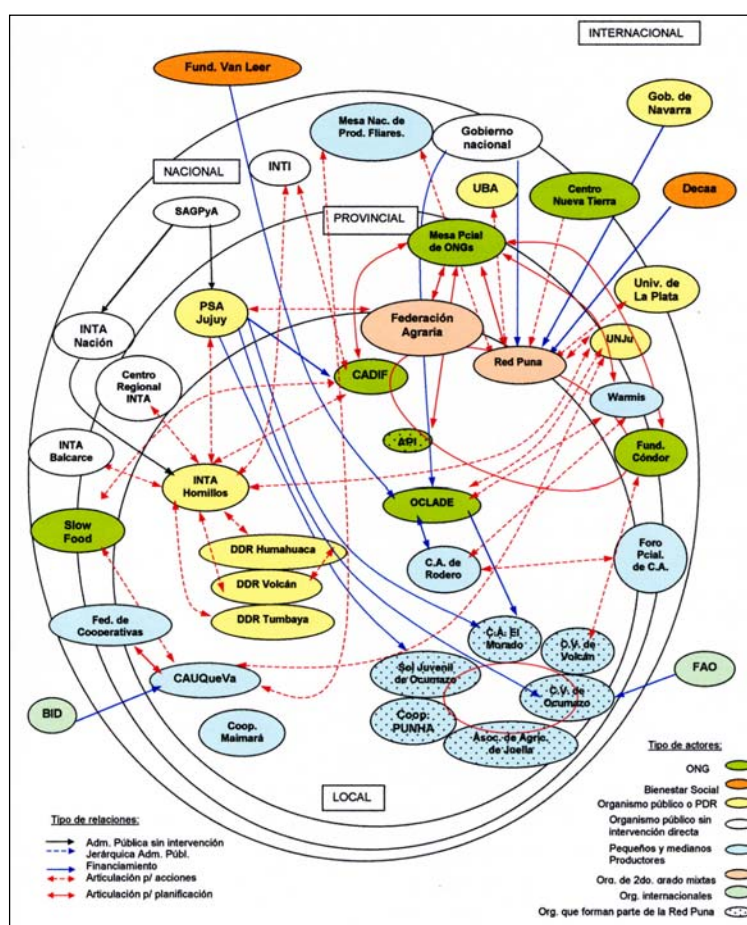
Tanto en San Carlos, en Quebrada, como en San Pedro, se observan *tramas* que van adquiriendo consolidación, por el número de organizaciones participantes, por la regularidad y frecuencia de las relaciones de proximidad y por la forma de vinculación. A continuación los respectivos sociogramas muestran particularidades, semejanzas y diferencias:

Gráfico I: Departamento de San Carlos. Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



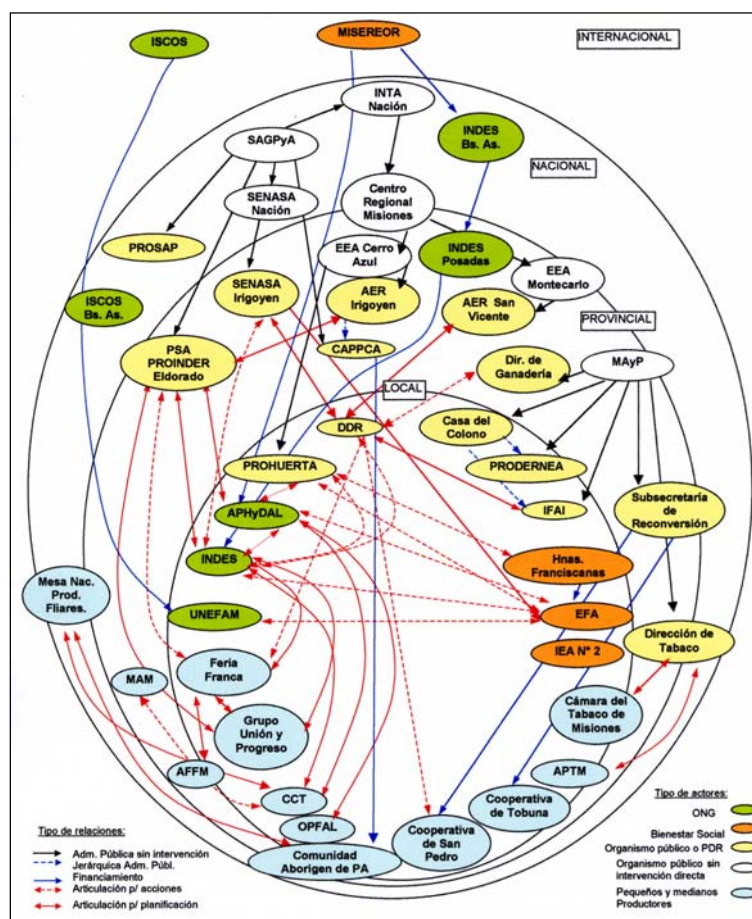
Fuente: Elaboración de Ximena Arqueros a partir de entrevistas a informantes calificados. San Carlos 2004.

Gráfico II: Quebrada de Humahuaca. Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



Fuente: Elaboración de Mariana Arzeno a partir de entrevistas a informantes calificados. Quebrada de Humahuaca, 2005.

Gráfico III: Municipio de San Pedro. Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



Fuente: Elaboración de Andrea Nardi a partir de entrevistas a informantes calificados. San Pedro, 2004.

Pensando en la formulación de políticas, estos tres territorios se asemejan por ser ámbitos de localización de familias de pequeños productores rurales pobres y por ser zonas marginales del contexto nacional. Las familias de ppa allí asentadas tiene muchos problemas similares, como tenencia precaria de la tierra, fuerte polarización en la estructura de tenencia, inserción subordinada en la cadena productiva, problemas para la comercialización de su producción, dificultades de acceso y manejo del agua, depredación y problemas ambientales. Sin embargo difieren en cuestiones importantes, como: (a) La magnitud total de población (San Carlos no alcanzaba en el 2001 los 10.000 habitantes, San Pedro superaba los 20.000 y La Quebrada los 30.000, y mientras La Quebrada tenía el doble de población urbana que San Pedro -8.600 habitantes- San Carlos no tenía población urbana). (b) La diferente composición étnica de la población, existiendo una mayor preponderancia de población indígena en Quebrada respecto a San Carlos y San Pedro. (c) La principal producción agropecuaria destinada al mercado de los ppa (horticultura en Quebrada, pimiento para pimentón en San Carlos, y tabaco y yerba mate en San Pedro. (d) La diferente división administrativa del territorio y la distinta cantidad de municipios en cada uno (1 en San Pedro, 3 en San Carlos y 9 en La Quebrada). (e) La inserción provincial (Salta, Jujuy y Misiones) que en un país constitucionalmente “federal” como Argentina implica diferentes normativas y modos de gestión de los territorios y de sus municipios (y esto ocurre más allá del unitarismo “encubierto” que la historia institucional delata)

Todo esto da cuenta que, aún con problemas similares, las propuestas de política deberán ser específicas y adaptadas a cada uno de estos territorios para poder afrontar soluciones a la pobreza rural.

En lo que sigue presentamos aspectos significativos de las diferentes modalidades de vinculación entre las organizaciones pertenecientes a estas tramas territoriales:

<p>1. En San Carlos, varias organizaciones (de productores y no productores) operan en el ámbito local. Este es un proceso relativamente nuevo que surge a mediados de los años 90 de la mano de los PDR que aportaron financiamiento para proyectos dirigidos a ppa. Gran parte de las relaciones entre PDR y ONG y organizaciones de productores son <i>interacciones funcionales y de carácter económico</i>: en buena medida asociadas al financiamiento, o al suministro de recursos. Estos llegan a los productores fundamentalmente desde el sector público nacional (PSA, PROINDER, INTA-Minifundio) estando una parte significativa de los mismos ligados a la deuda pública externa y originados en recursos de organismos internacionales (BM, BID, FIDA). También cuentan con recursos de ONG internacionales, como GTZ. Los beneficiarios -organizaciones de productores- son receptores <i>pasivos</i>, en general, de estos recursos. Y, en la mayoría de los casos, no hay una relación de interdependencia mutua, en la que cada</p>

parte actúe en forma autónoma. Por el contrario, hay diferencia de poder, de recursos y de información entre estos actores -PDR, ONG y organizaciones de productores-. Recientemente han comenzado a aparecer *interacciones* entre varias organizaciones locales de productores -ONG, técnicos y referentes de PDR- a veces promovido por los propios PDR. Esto va modelando una nueva cultura institucional y conduciendo hacia el fortalecimiento de la identidad. Y ha sido un resultado de la disponibilidad de financiamiento que incentivó la conformación de procesos organizativos (en la medida que los recursos no se otorgaban individualmente sino a grupos de productores). Y también de la voluntad o el interés de algunos referentes locales. Es el caso de PDR presentes en la zona (INTA-Minifundio y PSA-PROINDER) que si bien con diferencias en sus estrategias, comenzaron a complementar acciones. En San Carlos, la instancia de vinculación, donde se reúnen los principales actores del desarrollo rural-local, es el *Encuentro Zonal de Productores del Sur de los Valles Calchaquíes* (EZ). Los ppa están interesados porque valoran el acceso a información (financiamientos, intercambios de experiencias) y porque les interesa discutir temas como el agua de riego, la comercialización. Muchos consideran al EZ una “fortaleza” porque les proporciona recursos para organizar sus estrategias de vida.

II. En Quebrada de Humahuaca, la mayor parte de las vinculaciones entre las ONG o los DDR (departamentos de desarrollo rural municipales) y las organizaciones de base pueden considerarse *interacciones funcionales de carácter económico*. Porque en general, se relacionan con la función de las respectivas administraciones públicas y consisten en intercambio de recursos (asesoramiento en la elaboración de proyectos, capacitación en temas productivos, organizativos y asistencia en tramitación de personería jurídica). El tipo de intercambio en estas *interacciones* es *asimétrico*: las ONG o DDR tienen el rol activo, aportando la información y los medios humanos y materiales. Las *vinculaciones* entre el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y algunas ONG, DDR y PDR también son *interacciones económicas* dirigidas a acciones concretas, aunque en forma discontinua. La *interacción* más frecuente es con los DDR a partir de demandas puntuales o en el marco de proyectos productivos. Un caso particular lo constituye la *Red Puna*, porque la misma se encamina hacia un proceso de conformación y consolidación de *articulaciones estratégicas* en el ámbito territorial ampliado de Puna y Quebrada. Esta red comenzó en 1995, a partir de la iniciativa de algunas ONG locales y el INTA. Su evolución pasó, de compartir información y elaborar un diagnóstico de la zona, a incorporar organizaciones, realizar proyectos colectivos y consolidar una estructura organizativa y de gestión a cargo de dirigentes de las comunidades. A lo largo de los años, la estructura de la Red fue aumentando su complejidad, creándose 4 microrredes (Norte, Centro, Sur y Quebrada). Otro aspecto de esta trama institucional a destacar, es la búsqueda de vinculación con espacios organizativos extra locales. En particular con: (a) la Mesa Provincial de ONG y (b) la Federación de Cooperativas a nivel provincial; ambas ofrecen posibilidades para consolidar la trama local con vinculaciones extendidas a todo el ámbito provincial.

3. En San Pedro, se están dando *interacciones* cada vez más estratégicas, perfilándose la posibilidad de constituirse en un futuro en “*articulaciones*”. Esto es posible porque existen varias organizaciones u organismos que tienen coincidencias en el modelo de desarrollo para los pequeños productores, confluyendo en acciones e instrumentos vinculados con el acceso a la tierra, la soberanía genética y alimentaria, con pautas orgánicas y sustentables de producción. Por ello, se están gestando mayores posibilidades de emprender acciones conjuntas de apoyo al sector (como sucede con el control bromatológico, la lucha contra aftosa, el rescate y revalorización de material genético autóctono)

La mayoría de las *interacciones y articulaciones* se han ido desarrollando y consolidando a lo largo de 2003-2004 producto de: (a) un contexto nacional y provincial más favorable al sector pequeño productor agropecuario y a la expansión del mercado interno y (b) una mayor cantidad de recursos, tanto nacionales como internacionales, dirigidos a la atención de ppa a través de organismos públicos y ONG.

Además se están generando interesantes espacios de vinculación y articulación interinstitucional. Muchas organizaciones participan en: (a) el Foro de Tierra; (b) la Feria Departamental de Semilla y (c) los Encuentros de Técnicos y Productores. Estos últimos surgieron para contrarrestar la propuesta del Instituto de Fomento Agropecuario, (dependiente del gobierno provincial) dirigida a favor de los cultivos transgénicos. Los “Encuentros” buscaron delinear acciones a mediano plazo, convirtiéndose en un espacio estratégico para la negociación de los ppa y técnicos de ONG y PDR nacionales con el poder político provincial.

Todas estas *tramas* se refieren a vinculaciones entre organizaciones con proyectos de colaboración, cooperación y asistencia a favor de los ppa. En ellas, no se observa la presencia de los actores territoriales de peso y poder económico (como grandes productores y acopiadores de pimentón de San Carlos o empresarios y acopiadores de tabaco y yerba mate de Misiones). Y esto es así porque ellos *no participan de un accionar en pos del desarrollo rural-local*.¹⁵ Desde la perspectiva del *desarrollo territorial rural* esta ausencia sería incompatible con el desarrollo mismo. Desde nuestra postura, el fortalecimiento de las redes debe *comenzar* por el afianzamiento del poder de negociación de los ppa junto a las micro, pequeñas y medianas empresas y productores urbanos y rurales. Es necesario primero “empoderar” a estos sectores para que puedan luego estar en condiciones de interactuar, negociar y acordar estrategias con los más poderosos (frecuente y tradicionalmente reconocidos como sus “patrones”).

Todas las tramas aquí referenciadas, están aún en una etapa primaria de conformación. Si bien hay diferencias entre ellas. La mayoría de las organizaciones tienen su origen en los años '90. Sin embargo, tanto en San Pedro como en la Quebrada, algunas ONG de desarrollo venían trabajando desde la década del '80. Por ello, estas dos tienen una mayor complejidad.

En los tres casos expuestos, es a través de las ONG y técnicos de PDR que se motoriza el proceso de inclusión de los ppa en proyectos y organizaciones. Es decir, los ppa se han comportado como receptores y en general actores pasivos. Sólo en el caso de

¹⁵ El hecho que algunas grandes empresas (como las tabacaleras en Misiones o las petroquímicas en Salta y Jujuy) aporten recursos para ciertas reconversiones o subsidios de ayuda a ppa, no invalida esta afirmación. Porque este tipo de “ayudas” son paliativos que no pretenden revertir las limitaciones estructurales vinculadas al mantenimiento y aumento de la pobreza.

algunas organizaciones que conforman la Red Puna se observa mayor autonomía en su relación con las organizaciones de apoyo y los PDR.

Por su parte, en la Quebrada hay una mayor cantidad y diversidad de actores; que incluye, a diferencia de los otros casos, organizaciones de segundo grado y mayor presencia de organismos internacionales. También aquí hay ámbitos de coordinación interinstitucional ausentes en las otras zonas. Esto tiene que ver con la gran cantidad y diversidad de recursos que históricamente viene recibiendo el área (en general de fuentes internacionales). Lo cual también explica la existencia de la propia Red Puna y, más recientemente, de la Mesa Provincial de ONG.

En este contexto, la amplia difusión de foros, encuentros, ferias y redes (especialmente los dirigidos a la defensa de los intereses de los ppa) son una forma de crecimiento organizacional, de acceso a la información y de mayor participación política. Está por verse, en qué medida estos procesos impulsan o son contradictorios con el desarrollo rural-local de los ámbitos dónde los ppa trabajan y viven.

Sin embargo, tampoco los casos relatados pueden considerarse “modelos” de *fortalecimiento institucional*, en parte porque están en etapa de formación -como casi cualquier otro con predominio de población rural pobre del país, porque este proceso raramente se remonta más de 10 años-. Y en parte, porque su futuro desarrollo es aún dudoso, por un lado por el aún incierto futuro nacional, y por otro, por la debilidad de las respectivas tramas territoriales, dadas su composición, interacción y consolidación de vínculos y redes.

4. Reflexiones sobre las experiencias organizacionales y territoriales

Hasta aquí hemos expuesto experiencias organizacionales y territoriales (acotadas social, económica y espacialmente) buscando evidencias sobre realidades y actores sociales que den cuenta de la heterogeneidad que caracteriza al *desarrollo rural-local*.

Las formas de gestión institucional analizadas se han presentado como alternativas para un modelo de transformación local más equitativo e inclusivo socialmente. Todas se encuadran, de diferente modo, dentro de una búsqueda de cambio socioeconómico a favor de los sectores pobres. Como el origen principal de las vinculaciones entre organizaciones, ONG y PDR, proviene del financiamiento (público e internacional) se trata, en su mayoría, de *interacciones funcionales de carácter económico*, asociadas al

aporte de recursos para el sector de ppa. Pero las *interacciones* resultantes de estos contextos tuvieron muchas dificultades para afianzarse, en tanto la crisis social y económica avanzaba desplazando al sector ppa (fines de los años '90 hasta 2002).

Al respecto, no debería olvidarse que las distintas formas de vinculación entre organizaciones surgieron en contextos de políticas macroeconómicas neoliberales, contrarias a los intereses de los ppa. Por ello, se gestó un modelo cuyos fines eran meramente asistencialistas, sin motivación a favor de una transformación efectiva de superación de la pobreza. De donde, no puede esperarse que en el presente existan, a una década del modelo, redes y tramas de organizaciones de ppa consolidadas y fortalecidas (salvo excepciones muy puntuales).

Con la finalización de la convertibilidad, la política ortodoxa tendió hacia otra más heterodoxa, dando lugar a la reafirmación paulatina de los procesos de interacción y articulación. Asimismo, aunque con restricciones, se produjeron mejoras en la colocación de los productos en el mercado interno, más oportunidades de trabajo extrapredial, más apoyo del Estado para políticas sociales y, conjuntamente, reaparecieron importantes recursos de parte de organizaciones internacionales. Todos estos factores potenciaron la dinámica de interacción entre organizaciones.

En este contexto merece reflexionarse sobre algunas cuestiones importantes para el diseño de una política de desarrollo rural local:

1. *La presencia dominante del Estado en casi todas las experiencias.*

Ha habido una significativa acción del sector público, tanto desde los orígenes como posteriormente. El Estado, aún con menos recursos y menor disponibilidad, ha sido y sigue siendo la figura promotora, aunque desdibujada y deteriorada, de muchas actividades de este tipo.

2. *El surgimiento y crecimiento de ONG de distinto origen, recursos y capacidad, dirigido a reemplazar al Estado en su rol de asistencia social.*

Las ONG han tenido un accionar en el ámbito rural significativo, aunque aislado y descoordinado. Su rol debe ser valorizado e incorporado en la política de desarrollo rural local, pero reconociendo la necesidad de una gestión más transparente y un mayor control de su funcionamiento. Esto implicará reestructuraciones de las ONG acordes a la política de desarrollo rural y/o territorial que se geste. Esta deberá contemplar una descentralización planificada -no indiscriminada- de funciones, actividades y recursos

públicos, acorde con las respectivas experiencias, habilidades, eficiencias y territorios de acción.

3. *La expansión en todo el territorio nacional de múltiples y variadas experiencias organizacionales, de conformación de redes y tramas territoriales, con diferente grado de desarrollo y consolidación.*

Se modificó la realidad rural y local, la forma de visualizarse, reconocerse y relacionarse entre la población del campo y de los pueblos, contribuyendo a conformar una nueva ruralidad, que avanza por sobre la tradicional dicotomía rural-urbana.

Se trata de importantes y positivas experiencias para la población, que generan aprendizaje y capital social y que deberán incorporarse y viabilizarse en el diseño de la futura política para el sector. De lo contrario, la ausencia de reconocimiento y valoración de las mismas, se caerá en diferentes modalidades de confrontación con el sector público.

4. *El crecimiento del mercado interno como generador de mejoras en los ingresos y calidad de vida de las familias de ppa.*

El crecimiento del mercado interno se ha dado sin existir una política de Estado vinculada al desarrollo rural o territorial, situación que es recurrente en la historia argentina. Las mejoras que se observan son impactos indirectos resultantes de la política económica: mientras tanto la política de desarrollo rural está y estuvo ausente. El rol positivo que la expansión del mercado interno tiene para la mejora en la calidad de vida de los ppa exige considerarla un instrumento necesario de la política de desarrollo rural local.

5. *La ausencia de coordinación y complementación por parte de los diferentes PDR que actúan en zonas rurales.*

A más de una década del origen de los PDR, se evidencia la ausencia de voluntad política para gestionar un efectivo desarrollo rural. Hay una sumatoria de diferentes PDR superpuestos y descoordinados entre sí. La coordinación entre PDR en sus lugares de influencia y acción es más una excepción que una regla y depende en cada ámbito de los técnicos responsables, dado lo cual existe una gran diversidad de situaciones locales, aún dentro de una misma provincia. La política futura debe abandonar la multiplicidad de PDR, sostener una única institución de desarrollo rural e instrumentar formas de gestión coordinada entre los niveles centrales, provinciales y locales.

6. *Reconocer la potencial contradicción de objetivos entre las redes que operan en diferentes territorios rurales y las redes o tramas de organizaciones de un mismo territorio.*

En el caso de las *redes* el desarrollo del territorio “local” es un tema secundario, mientras que es central en el análisis de las *tramas territoriales*. Una explicación es que mientras las *redes* expanden su radio de acción por varios territorios locales (como el caso de la Red Puna o Warmi) las *tramas territoriales* refieren a un territorio específico. Las *redes* impulsan interacciones entre organizaciones, en general con objetivos vinculados a la identidad, la producción y la política, siendo el desarrollo de los territorios involucrados una cuestión accesoria o un resultado asociado a sus objetivos principales. En cambio, en las *tramas territoriales* es central el desarrollo del territorio respectivo, y esto implica el fortalecimiento de la identidad, el aumento de la producción y el acceso a mayor poder político por parte de la población respectiva. Entonces, podría suceder que el objetivo de fortalecimiento de alguna o más de las *tramas territoriales* que integran una *red* sea contradictorio al fortalecimiento político de la *red* en su conjunto. La posible presencia de estas situaciones obliga a considerarlas al momento de formulación de la política, discerniendo si se trata o no de dos maneras complementarias o contradictorias para el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobres del campo.

7. *Contemplar la particular situación de la población que vive de los planes sociales de atención a desocupados y/o que subsiste por la migración estacional.*

Hay ámbitos rurales que concentran la localización de población desocupada y hay población asentada en ambientes con fuertes limitaciones productivas para el sostenimiento de la población que allí habita: familias que no tienen posibilidad de subsistencia en su medio sin migrar o sin el apoyo de planes de bienestar social. En estos casos, se deberá discutir si esta población debe ser incluida o no en la formulación de una política de desarrollo territorial, o rural-local o bien deben ser sujetos de una política social.

Todas estas cuestiones no podrán soslayarse cuando se busca formular una *política de desarrollo rural-local* a favor de la población de menores recursos. Pero además, su

viabilidad exige: (a) *decisión política* para impulsar este tipo de desarrollo; (b) *participación de las organizaciones e instituciones representativas de los territorios* para formular las estrategias de esta política; (c) *proyectos específicos* para cada territorio, enmarcados en el contexto de la política general; y (d) *contexto institucional* a favor de la participación y de formas transparentes de decisión y de control de los grupos mayoritarios y representativos de cada ámbito local.

Finalmente, debemos enfatizar que para esta *política de desarrollo rural-local* no es suficiente con el fortalecimiento de las organizaciones y la capacitación de la población respectiva, también se necesitará fortalecer y acrecentar *la trama de actores locales* (entre organizaciones públicas y privadas). Porque desde aquí se consolida el *poder local* necesario para proyectarse más allá del propio ámbito hacia lo regional, nacional y aún internacional.

Bibliografía

- ARQUEROS, María Ximena y Mabel MANZANAL (2004). “Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino”. III Congreso Latinoamericano de Antropología Rural, UBA, 3 a 5 de marzo, CD, Tilcara, Jujuy.
- CARAVACA BARROSO, Inmaculada (1998). “Los nuevos espacios emergentes”, en *Revista de Estudios Territoriales* N° 50, pp. 39-80. Universidades de Andalucía.
- LOPES DE SOUZA, Marcelo (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en de Castro, E. Geografía: conceitos e temas, Bertrand, Brasil.
- MANZANAL, Mabel (2006). “Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural”, en Manzanal M, Neiman G y Latuada M (coord), *El desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Enfoques y perspectivas*, Edit. CICCUS, Buenos Aires (en prensa).
- MANZANAL M., ARQUEROS M.X., ARZENO M., GARCÍA A., NARDI M.A., PEREIRA S., ROLDÁN I, VILLARREAL F. (2006), “Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del norte argentino (estudios de caso en Misiones -Oberá y San Pedro-, Salta -San Carlos- y Jujuy -Quebrada de Humahuaca-)” en Manzanal M, Neiman G y Latuada M (coord), *El desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Enfoques y perspectivas*. Edit. CICCUS, Buenos Aires (en prensa).
- MANZANAL, Mabel (2005), “Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino)”, III Parte, 30p., en Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes Magalhães Tavares, Jorge Natal, Rosélia Piquet (comp.), *Globalizao e território. Ajustes periféricos*, Arquimedes Edições – IPPUR, ISBN: 85-89667-11-1, Rio de Janeiro, p. 390 – 419.
- MANZANAL Mabel (2003), “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)” (2003), en *Realidad Económica* 197, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.92-115.
- NORTH, Douglass (1995). The new institutional economics and third world development, en John Harris, Janet Hunter and Colin. Lewis, The new institutional economics and third world development, Rutledge Editores, London, p. 17-26.

- SANTOS, Milton (1994). "O retorno do territorio". En: Santos, Milton et al. Territorio, globalizacao e fragmentacao, HUCITEC/ANPUR, San Pablo.
- SANTOS, Milton (1996). A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razao e Emoção. Editora HUCITEC, San Pablo.
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio BERDEGUÉ (2003). "Desarrollo territorial rural", RIMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, pp. 54.

Capítulo 19.

Vicisitudes de la gobernanza ciudadana

Los consejos regionales gaúchos (COREDE)¹

José Eli da Veiga

USP (FEA & Procam)

www.econ.fea.usp.br/zeeli/

1. Introducción

Los diversos tipos de arreglos institucionales de carácter inframunicipal, municipal o intermunicipal; micro o mesorregional; y también estadual o interestadual, pueden ser vistos como consecuencias inevitables de la evidente incapacidad de una simple estructura del tipo Unión/Estados/Municipios en democratizar una sociedad que objetivamente se organiza en 12 gigantescas ciudades metropolitanas, rodeadas por 160 microrregiones polarizadas y dominadas por aglomeraciones urbanas o ciudades, y por una gran variedad de situaciones que ocurren en 390 microrregiones rurales.

Tales arreglos institucionales buscan generar gobernanza, justamente donde queda más evidente la debilidad gubernamental, o la falta completa de gobierno. Y donde ya hubo más desarrollo en Brasil (Sur/Sudeste), esta debilidad o falta de gobierno viene manifestándose con más claridad en los vacíos institucionales que se sitúan entre la base – municipal – y el escalón intermediario – estadual.

Entre las experiencias brasileñas de este tipo de gobernanza micro y mesorregional se destacan las de los dos estados del extremo sur que – tal vez no por mera coincidencia – tienen los más altos índices de desarrollo humano (IDH): Santa Catarina y Rio Grande do Sul. Con base en una pesquisa realizada por el autor en el primer trimestre del 2005², la sección 3 de este texto presentará una breve descripción analítica, principalmente del caso gaúcho, para proponer, en la sección 4, una discusión más normativa sobre condiciones de éxito y real efectividad de este tipo de experiencia. Lo que permite que se proponga al final un balance sobre la institucionalización de estas nuevas unidades territoriales con base en los cuatro criterios enfatizados por Bandeira (2006), que no deben ser entendidos como etapas consecutivas: a) definición de la forma o atingencia; b) formación de imagen conceptual y simbólica; c) surgimiento de instituciones y organizaciones apropiadas; d) establecimiento de la región como parte de un sistema.

2. El contexto

Hay siempre mucha diversidad en foros y consejos creados, o modificados, por acciones de actores sociales que – por varias razones y en diferentes conjunturas – optan

¹ Texto elaborado para el *Seminario Internacional “Territorios Rurales en Movimiento”*, Santiago de Chile, 23-26 de Abril del 2006, organizado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP.

² Informaciones más detalladas sobre los resultados de esta pesquisa están en Veiga (2005).

por comprometerse y empeñarse en la promoción del desenvolvimiento. En el caso brasileño esta diversidad tiende a ser exponencial, no sólo debido a su formidable heterogeneidad natural y cultural (que puede ser dividida en geográficas, históricas, etnológicas, etc...). También – tal vez principalmente - por diversas características de evolución políticas que transformó esta inmensa parte de América del Sur en federación tripartita constituida por 27 unidades territoriales y 5.561 municipios, con niveles muy heterogéneos de autonomía legal y dependencia financiera de una Unión que hace medio siglo fue transferida para el corazón del Planalto Central, con la construcción de Brasilia.

Una de las principales consecuencias de esta extraña federación, que sólo fue legitimada por la constitución de 1989, es una obvia contradicción objetiva entre la estructura gubernamental y la jerarquía territorial. No sólo entre un Brasil metropolitano y el resto, común en groseros abordajes urbanísticos que entienden por interior aquello que está fuera de algunas de las verdaderas 12 aglomeraciones metropolitanas. O - mucho peor - fuera de algunas de las oficiales 27 “RM” (Regiones Metropolitanas) y tres “RIDE” (Regiones Integradas de Desenvolvimento). Simplemente son ignoradas las influencias cruzadas de 37 aglomeraciones metropolitanas recientes, 77 centros urbanos, y otros 567 núcleos, sobre los restantes 4.500 municipios en los cuales la ruralidad es omnipresente. Y pocos se dan cuenta de que el Brasil real es formado por alrededor de 550 microrregiones potenciales, de las cuales 60 son fuertemente marcadas por aglomeraciones, 100 son significativamente urbanizadas, y 390 son esencialmente rurales.

Además, a pesar de ya estar bien demostrado que existen en Brasil entre nueve y once macrorregiones, que en nada coinciden con las viejas demarcaciones, casi todos los análisis siguen obligados a utilizar los 26 estados (más DF) agrupados en 5 regiones como principales manifestaciones de las desigualdades espaciales. Y tan o más delirantes son las que utilizan jurasicas dicotomías oficiales, como la del urbano *versus* rural, que en Brasil es interna a los municipios.

A esta insólita nebulosa territorial se suma el resultado ambivalente de autonomía que fue atribuida a los 5.561 pilares de la singular República Federativa. No cabe duda que la descentralización viabilizada por la Constitución de 1989 fue beneficiosa para la educación y la salud, dos de las tres dimensiones mínimas del desenvolvimiento. Prueba de esto es la mejoría de los indicadores de estos dos logros sociales en gran numero de municipios con bajos o muy bajos niveles de renta familiar, además de catastróficas condiciones de saneamiento. Sin embargo, en términos de dinamización económica, parece haber sido estéril esta pulverización de las transferencias de recursos públicos. El *Atlas do Desenvolvimento Humano* (www.pnud.org.br) muestra que en las poblaciones más pobres la frecuencia escolar mejoró 50 veces más que la renta. Una distorsión que es una consecuencia de la extrema pulverización de los recursos para inversiones y que clama, por lo tanto, por articulaciones intermunicipales de carácter microrregional en la línea de las pioneras sureñas.

3. La gobernanza microrregional sureña

El “Sistema de Desenvolvimento Regional y Urbano (Sisdru)”, del periodo de la dictadura militar (Gobierno Euclides Triches, 1971-74), y el “Programa de

Descentralización Regional”, del período de la redemocratización (Gobierno Pedro Simón, 1986-90), visaron absorber y promover las estructuras preexistentes de actuación de la maquina gubernamental para fines de planeamiento del proceso de desarrollo. La principal diferencia del actual ambiente institucional y organizativo - que sólo comenzó a emerger realmente a partir de 1990, en la campaña electoral de Alceu Collares – está en el énfasis en la participación de la sociedad civil en la promoción del desarrollo regional.

Son raros (y ciertamente poco leídos) los estudios que se propusieron a reconstituir la trayectoria histórica de estas tres consecutivas visiones públicas del desenvolvimiento territorial.³ Por otro lado, hay un rico conocimiento tácito disperso entre protagonistas y observadores de esta experiencia (de prácticamente 35 años), pero no se puede decir que esté sistematizado (y, menos aún, que haya sido asimilado por un significativo número de cuadros gubernamentales, políticos, académicos, sindicales, etc., que hoy están involucrados en acciones de desarrollo). Es un problema muy serio, pues, al lado de semejante caso catarinense, la experiencia gaúcha de desarrollo regional es, lejos, la más avanzada de Brasil.⁴ Se puede hasta preguntar si la delantera de estos dos estados sureños en términos de desenvolvimiento – a pesar de no ser las más ricas unidades de la federación – pueden estar ligadas a un proceso de construcción institucional incomparablemente más virtuoso que aquel ocurrido en el Estado de São Paulo, por ejemplo.

La divulgación de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2000 (IDH-M) reveló que es tan fuerte la superioridad de los catarinenses y de los gaúchos en las dos dimensiones más relevantes – longevidad y escolaridad – que ellos superan a los paulistas. Por esto, dar atención a las diferencias de desempeño entre estos tres Estados puede ser muy esclarecedor, particularmente para quien aún cree que el crecimiento y desenvolvimiento sean sincrónicos.

El Estado de São Paulo concentra 30% de las empresas, 31% de los empleos y más de 38% de la renta generadas por la economía formal brasileña. Como queda fuera de este cálculo casi todo el sector primario, en el cual son raros los emprendimientos con catastro nacional de personas jurídicas (CNPJ), se puede suponer que la economía paulista abarca mucho más de un tercio de las empresas y de los empleos, y aproximadamente la mitad de la renta real del país. No es de extrañar, entonces, que sea más elevada la renta per cápita de los municipios paulistas. En promedio, es 7% más alta que la de los catarinenses y 10% superior a la de los gaúchos. Situación que se invierte con los promedios del IDH-M: 0,791 en SC, 0,783 en RS y solamente 0,779 en SP. Un contraste que es una consecuencia del deficiente desempeño social de muchos municipios paulistas.

Para buscar las raíces de esta paradoja, es bueno comenzar por el aspecto que mejor refleja la diferencia: la distribución de los municipios de cada Estado según las tres categorías definidas por el PNUD. Como ninguno de los 1.405 municipios de los tres Estados está en situación de bajo desenvolvimiento (IDH menor que 0,500), la comparación se resume a dos grupos superiores: medio (IDH entre 0,500 a 0,800) y alto (IDH superior a 0,800). Tienen alto desenvolvimiento 42% de los municipios catarinenses, 37% de los gaúchos, y solamente 26% de los paulistas.

³ Se destacan: el capítulo IV de RÜCKERT (2001), pp. 348-494; y el volumen 1 de BECKER (2002).

⁴ Lo mismo se aplica para determinadas regiones de Paraná, principalmente Sudoeste y Este.

De acuerdo, el Estado de São Paulo es mayor y tiene más municipios. Pero este argumento queda rechazado cuando SP es comparado a la suma de los dos Estados sureños. Juntos tienen 760 municipios, de los cuales 293 (39%) con alto desenvolvimiento, en cuanto sólo hay IDH superior a 0,800 en 171 de los 645 municipios paulistas. Y la superioridad sureña queda aún más patente cuando son considerados separadamente los indicadores sociales que componen el IDH. Por ejemplo, en el grupo formado por los municipios de alto desenvolvimiento, el promedio de expectativa de vida es de 75 años en Santa Catarina, 74,4 en Rio Grande do Sul, y 73,4 en São Paulo. Para todos los otros indicadores lo que varía es la primera colocación, disputada por los estados sureños. São Paulo es siempre el tercero...

No hay explicación razonable para este fenómeno que no pase por el relativo avance de las instituciones gaúchas y catarinenses de desenvolvimiento regional. En cuanto gaúchos y catarinenses aceptaban instituciones locales que favorecían procesos descentralizados de desarrollo, los paulistas reforzaban las que inhiben el dinamismo y la modernización de la mayoría de sus microrregiones. Mientras en el Sur, ya se discute cuáles podrían ser las mejores formas de gestión de agencias de desarrollo a ser creadas por dinámicos consejos o foros intermunicipales, São Paulo busca nuevas fórmulas de amparo paternalista a municipios más atrasados sin el involucramiento solidario de sus vecinos más avanzados. Claro, este es un contraste que puede ser atribuido a profundas raíces históricas, pues en São Paulo predominaron las grandes haciendas esclavistas, mientras el extremo Sur era poblado de forma democrática por colonos de origen europeo. Pero es un contraste que fue confirmado en el siglo XX en vez de ser contrariado.

El desempeño socioeconómico de cualquier pequeño municipio ciertamente depende mucho de las calificaciones individuales de su alcalde. Él no puede hacer milagros, pero son bien recurrentes los casos en que la dinamización puede ser atribuida a la elección de una persona “fuera de lo común”, capaz de estimular nuevos emprendimientos y atraer para su municipio decisivas inversiones privadas y públicas. Cuando queda patente el cambio de “atmósfera”, se observa inclusive el retorno de migrantes que adquirieron alguna calificación profesional y ahorraron lo suficiente para abrir nuevos negocios. Pero este papel crucial del alcalde no va muy lejos si se queda aislado, y no consigue equilibrar la fuerza de gravedad de los municipios que ya dominan los vínculos socioeconómicos de la región.

Así, se torna necesaria alguna forma de articulación microrregional de los municipios que incluya aquel que más los influencia. Sólo así puede haber diagnóstico, planeamiento, división del trabajo y capacidad operacional. En todas las regiones del País ya existen innumerables indicaciones de tentativas informales de establecerse “pactos”, y hasta algunas iniciativas de creación de consorcios intermunicipales especializados. Pero nada indica que la excelente experiencia adquirida en SC y RS por las “Asociaciones de Municipios” y por sus respectivos “Foros de Desenvolvimento” y “Consejos Regionales de Desenvolvimento” (COREDE) sea suficientemente conocida, y muchos menos que esté siendo emulada.

Lo peor es que muchas políticas del gobierno federal enveredan por la contramano, al exigir que pequeños municipios “se vuelvan para el propio ombligo”, delante la creación de consejos municipales, cuando lo más importante sería inducir articulaciones intermunicipales. Es comprensible que se quiera incentivar la fiscalización de la sociedad sobre el uso que las alcaldías hacen del capital federal. Pero

es erróneo pretender que un consejo de un diminuto municipio pueda solo diagnosticar y planear su propio desenvolvimiento.

En movimiento independiente de las demarcaciones oficiales adoptadas por el gobierno estadual (Microrregiones Polarizadas y Bacías Hidrográficas), y por el IBGE (Microrregiones y Mesorregiones Geográficas), los municipios catarinenses se organizaron en 21 microrregiones “espontáneas”, conocidas como *regiones de las asociaciones*, cada una con su respectivo *centro regional*, también llamado de “municipio polo”. Las Asociaciones de Municipios catarinenses son instituciones de carácter cooperativo que comenzaron a ser implantadas desde la década de 1960. Pero fue solamente con la posterior multiplicación que el gobierno estadual pasó a estimular sus programas de trabajo y a apoyar su articulación.

Las dos primeras reivindicaciones motivadoras del surgimiento de las Asociaciones de Municipios catarinenses fueron: construcción de estrada (BR-282) y expansión de la red de energía eléctrica. Desde entonces, el abanico de objetivos no paró de ampliarse. La organización fue siendo moldada por los vínculos socioeconómicos y culturales que existen entre los municipios. Y las asociaciones se profesionalizaron cada vez más. Ya en 1998, más de la mitad de sus empleados tenía estudios superiores, además el personal con enseñanza media era principalmente constituido por técnicos en informática. Y los municipios que más se apoyan en la estructura de las asociaciones son justamente aquellos que son considerados de medio y de pequeño porte.

A partir de 1992, surgieron convenios entre el gobierno estadual y las Asociaciones de Municipios para que fuesen elaborados “Planos Básicos de Desenvolvimento Regional”, que luego después pasaron a ser llamados de “Planos Básicos de Desenvolvimento Ecológico-Económico”, para que se adecuara al “Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Económico”.

Como consecuencia, fue realizado un viaje a diversos países de Europa, con la participación de algunos alcaldes, con el objetivo de conocer las estrategias utilizadas para la promoción del desenvolvimiento regional. Y fue este el origen de los Foros Regionales de Desenvolvimento, más el Foro Catarinense de Desenvolvimento, creado en 1996, y compuesto de 59 entidades públicas y privadas, que involucran todos los segmentos organizados de la sociedad. Ciertamente una de las dos matrices institucionales de desenvolvimiento más avanzadas del País.

En todo fue semejante el proceso gaúcho de construcción de las instituciones y organizaciones de desenvolvimiento regional. Se puede decir hasta que, tanto en SC cuanto en RS, todo empezó en los años 1970, con las influencias estimuladoras de los extintos Serphau y Sudesul⁵. Y que, a pesar de las diferencias con lo que ahora ocurre en Santa Catarina⁶, el ambiente institucional para el desenvolvimiento regional sigue muy parecido. La esencia del tema reside en el hecho de que, así como el actual

⁵ “Serviço Federal de Habitação y Urbanismo” y “Superintendencia de Desenvolvimento de la Região Sur”.

⁶ En el comienzo de Enero del 2005, el gobierno de Santa Catarina envió para la apreciación de los diputados estaduais un proyecto de modernización administrativa, denominado “Cícero”, en homenaje al filósofo romano. El proyecto prevé mayor atribución a las secretarías regionales creadas hace dos años, en el inicio del gobierno Luiz Henrique. Son ocho secretarías mesorregionales, en torno de los principales polos económicos, y 22 microrregionales.

gobierno Rigotto, los cuatro precedentes (de Simón, Collares, Britto y Dutra) buscaron - cada uno a su modo - formas de convivencia y cooperación con las embrionarias organizaciones regionales.

3.1 La experiencia gaúcha

Empezar con este explícito y inequívoco reconocimiento del lugar de vanguardia que ocupan las instituciones y organizaciones gaúchas de desenvolvimiento territorial no significa que deba contemporizar con cualquier de sus diversas insuficiencias, distorsiones, dificultades, y vicios. Se trata exactamente de lo contrario. Lo que más interesa en esta reflexión es hacer una crítica a este complejo sistema adaptativo institucional en lo cual evolucionan organizaciones de carácter municipal (como los actuales consejos municipales de desenvolvimiento, COMUDE), intermediarias, como son los COREDE, y superiores, como son las Mesorregiones “Grande Frontera Mercosur” y “Mitad Sur del RS”. La idea es apuntar los problemas y obstáculos que están retardando y hasta comprometiendo un mejor desempeño de las regiones. Y lo que será dicho a continuación debe ser entendido más como un conjunto de hipótesis que, hasta ahora, fueron insuficientemente testadas.⁷

La principal pregunta de una evaluación de experiencia gaúcha sólo puede ser la siguiente: “¿por qué ella no está dando liga, a pesar del respecto a la receta”? Es que la dinámica de emergencia de los COREDE no podría haber sido más virtuosa. Hubo amplia libertad para que prevalecieran iniciativas con fuerte participación de los potenciales protagonistas locales del desarrollo. Fue un proceso muy próximo de la democracia directa, además de casi siempre conducido por elites científico-tecnológicas de focos de polarización regional. Y, desde el inicio, estuvo fuertemente casado con el Programa de los Polos Tecnológicos, inaugurado por el gobierno Simón (desde 1987, con la creación de la Fundación de Apoyo a la Pesquisa, Fapergs), y ciertamente reforzado en el gobierno Britto, cuando la experiencia anteriormente liderada por la principal universidad comunitaria de la región noroeste (UNIJUÍ) pasó a ser la gran referencia.

Bastarían estos tres elementos para que se pudiese pronosticar inédita aceleración del desarrollo de las regiones que mejor sacaran partido de esta envidiable herramienta política que puede ser un COREDE. Sin embargo, el balance parece apuntar para un resultado bien menos efusivo, y, muchas veces, hasta contrario a dicha expectativa. No es difícil apuntar regiones en las cuales son bastante dudosas las perspectivas de más desarrollo, mismo teniendo un COREDE que puede ser bien evaluado. Así como no sería difícil apuntar una región de sorprendente desempeño desenvolvimentista, a pesar de su COREDE ser considerado uno de los peores.

A primera vista, tal constatación podría producir una rápida sentencia: no existe cualquier tipo de correspondencia entre la calidad de los COREDE y el éxito en términos de desenvolvimiento regional. Sin embargo, sería una conclusión apresurada y cómoda, pues sólo serviría para evitar un análisis más detallado de los factores que más

⁷ Tales hipótesis maduraron a lo largo de entrevistas abiertas con informantes clave realizadas en Enero del 2005 en diez municipios gaúchos, además de contactos directos con los dirigentes de diversos COREDE (“Producción”, “Nordeste” y “Noroeste Colonial”, “Frontera Noroeste” y “Sierra”) y de la GFM: “Mesorregión Gran Frontera del Mercosur”.

contribuyen para que la acción de un COREDE sea eficaz, neutral, o hasta perjudicial al desarrollo regional. O sea, el gran desafío de una evaluación como esta es enumerar (y, si posible, clasificar y jerarquizar) las causas de una indisfrazable frustración con el desempeño de los COREDE.

En esta perspectiva, la primera cuestión que merece ser discutida tiene que ver con la escala. Es decir, con el alcance espacial y político-administrativo de las regiones representadas por los COREDE. Algunos llegan a reunir más de 30 municipios, lo que ya crea inmensas dudas sobre la posibilidad de engendrar una elaboración colectiva democrática y realmente participativa de un proyecto de territorio. Peor, existen casos de clara tensión entre por lo menos dos subregiones (en realidad regiones), como demuestra la sobrevivencia de las respectivas asociaciones de municipios.⁸

No se trata solamente de una cuestión operacional, a pesar de ser difícil simplemente imaginar una reunión democrática y productiva en la cual estén presentes 30 representantes de alcaldías, más 30 representantes de Cámaras Municipales, más 30 representantes de los COMUDE, y más “N” representantes de los diversos segmentos organizados de la sociedad civil. Existe también una cuestión de heterogeneidad, que compromete una verdadera identidad regional, además de impedir un verdadero sentido de pertenecimiento.

Un caso que llega a ser curioso es del COREDE auto-intitulado “Producción” (CONDEPRO), pero más identificado como “Planalto”, con sede en Passo Fundo. En asamblea realizada el 12/01/05, para elegir el Consejo de Representantes, se credenciaron 547 personas que supuestamente representaban los 21 “segmentos”. Antes mismo de entrar en cualquier discusión sobre legitimidad de consejo así electo, cabe preguntar cómo los 547 presentes podrían haber tenido algún tipo de participación activa en los trabajos, caso hubiera algún asunto importante a ser realmente objeto de votación (y no solamente de deliberaciones por unanimidad silenciosa, o simples aclamación).

Cuando se aborda el tema de la excesiva escala de las regiones supuestamente representadas por estos COREDE que tiene dos o tres veces más municipios de lo que parece razonable, la respuesta de los interlocutores es una sola: fuerza política. Es inmediato el reflejo de ver el COREDE como un instrumento de presión⁹ sobre el gobierno estadual, más que un organismo realmente destinado a la acción regional. Este bias de interlocución con la instancia superior para la reivindicación y defensa de los intereses de la supuesta región será discutido más adelante. Pero antes es necesario resaltar que parece ser frecuente la utilización de los COREDE en obvias operaciones de “lobby”, en el sentido de creación de lastre para demandas de gran interés de determinado “segmento” (lo que no excluye, evidentemente, la posibilidad de que también puedan ser de relativo interés regional).

⁸ Un caso ilustrativo es el del COREDE “Noroeste Colonial”, en el cual coexisten la AMUPLAN (con 12 municipios alrededor de Ijuí) y la AMUCELEIRO (con 21 polarizados por Três Passos). Peor: en este caso hubo tentativa inicial de mantener en el mismo COREDE la región polarizada por Santa Rosa, actual COREDE “Frontera Noroeste”, con 20 municipios.

⁹ Presión que es siempre calificada de “política”, pero que generalmente se asemeja más a una presión corporativa (y hasta sindical).

El caso más evidente es de los intereses específicos de las universidades regionales, cuyo papel fue indudablemente crucial para la emergencia de los COREDE, y sigue siendo vital para muchos de ellos. Y es imposible cometer una exageración cuando se enfatiza el lado positivo de esta participación de las universidades desde el inicio del proceso de formación de los COREDE.

¿Cómo dudar de esta ventaja, cuando se sabe que regiones tienden a ser creadas por ciudades-polo; y que en este inicio de Siglo XXI nada puede ser mejor que conseguir que tal polarización sea determinada por el conocimiento científico-tecnológico en fertilización cruzada con empresas innovadoras? Llega a ser evidente la ventaja de tener las universidades como principales protagonistas de los COREDE. Sin embargo, es preciso percibir que este importante peso de las universidades también puede crear distorsiones.

En rigor, para que las universidades pudiesen desempeñar un papel ejemplar en la orientación (y hasta conducción) de los COREDE, sería necesario que ella evitasen cualquier involucrimiento con las inevitables disputas político-partidarias. Una organización destinada al desarrollo regional sólo evoluciona y se fortalece si logra que el entendimiento y la concertación entre sus principales agentes puedan sobrevivir a los periódicos terremotos electorales.

Si una región realmente tiene un proyecto de desenvolvimiento construido con la participación de sus principales emprendedores públicos, privados y sociales, este proyecto tendrá necesariamente carácter supraelectoral y deberá permanecer en la agenda, sea cual sea el eventual recoveco político causado por los últimos embates. En realidad, esta capacidad de “juntar los restos” pos-electorales y continuar la acción conjunta por los objetivos y metas inscritos por consenso en el proyecto regional, es la principal señal de maduración de una organización (sea consejo, foro, o mismo agencia). Y la universidad debería ser, en principio, el “segmento” más capacitado para evitar que la política partidaria causase serios deterioros en el proceso de concertación regional.

Infelizmente, parece estar sucediendo lo contrario con gran parte de las universidades comunitarias que fueron tan decisivas para la emergencia de los COREDE.¹⁰ Existen casos en que ocurre exactamente lo inverso. “Quiebres” internos en las universidades son transferidos para la vida de los COREDE, haciendo con que una nueva rectoría se aleje completamente, mismo que siga cediendo algún tipo de infraestructura a la dirección del Consejo. O – lo que es igualmente grave – concuerde que un determinado docente siga prestando servicios en la coordinación de un COREDE, pero sin cualquier tipo de involucrimiento institucional efectivo.

Esta inestabilidad del comportamiento de las universidades ciertamente no sería tan grave si algún otro “segmento” del COREDE pudiese ser un sustituto a la altura. Sin embargo, todos los demás actores tienen mucho más propensión a dejarse tragar por los habituales terremotos electorales, lo que sería de esperarse de las universidades. O sea, en medio a alcaldes, vereadores, sindicalistas, y movimientos sociales, es de esperarse que representantes de universidades sean los más maduros y capaces de conseguir que la continuidad del trabajo colectivo no fuese comprometida por tendencias partidarias e ideológicas. En vez de esto, en algunos casos parece que los representantes de las

¹⁰ El papel de la UERGS aún no puede ser evaluado por ser muy reciente e incierto.

universidades son los primeros a “echar a perder la fiesta” al dejarse envolver de manera irremediable en los conflictos político-partidarios locales.

3.2 Tres cuestiones de fondo

Todo esto señala la inmadurez del proceso institucional. Por esto mismo, también sería erróneo atribuir a la ideologización de rectores y pro-rectores toda la responsabilidad por la baja efectividad de la acción de determinados COREDE. En realidad, existen por lo menos tres cuestiones de fondo que ayudan a entender mejor esta fragilidad comportamental de los principales agentes del desarrollo regional, a comenzar por la actuación de la intelectualidad científico-tecnológica representada por las universidades.

(a) La primera de estas cuestiones de fondo es la precariedad de los proyectos de desarrollo regional. Salvo algún engaño, ningún COREDE llegó a producir un verdadero plan de desarrollo regional que sea resultado de un profundo análisis objetivo de sus potencialidades, vocaciones, ventajas, oportunidades, o chances de medio y largo plazo, y que después haya sido ampliamente debatido, legitimado y asumido por la colectividad involucrada. Se encuentra con cierta facilidad algún documento intitulado “Plan Estratégico de Desenvolvimiento Regional”, o algo parecido. Pero en general no pasa de un listado de carencias regionales, más o menos jerarquizadas, a depender de la competencia del grupo de trabajo específico que las colectó. Parecen mucho más con aquellos “*cahiers de doléances*” de los Estados Gerais de 1789 que con proyectos o planos de desenvolvimiento.

Solamente cuando existe un verdadero proyecto – que realmente demuestre que la viabilidad del desarrollo de la región depende de determinadas acciones estratégicas muy bien identificadas – es que los diversos grupos sociales logran establecer las sinergias necesarias para ponerlas en práctica. Solamente cuando perciben con claridad una real perspectiva de progreso, es que las fuerzas vivas de una región pueden “vestir la camisa”, independientemente de sus tendencias ideológicas, religiosas, políticas, etc. Es esto que hace con que realmente se movilicen para apalancar los recursos necesarios, buscando otras instancias que no sean solamente las de los presupuestos públicos del Estado y de la Unión. Y es esto que también puede ayudar a crear condiciones de “blindaje” contra los estragos que resultan de los inevitables conflictos de interés entre partidos, sindicatos, corporaciones, iglesias, empresarios, etc.

(b) La segunda cuestión de fondo, que ciertamente contribuyó mucho para el agravamiento de la primera, fue la dinámica incentivada por diversos gobiernos estatales de se comprometer a destinar una pequeña parte de los recursos para inversiones en consecuencia de los resultados de anual “consulta popular” o “presupuesto participativo”. No hay duda que la predisposición original del gobierno Collares de someter este tipo de decisión a los nuevos COREDE fue positiva y seguramente ayudó mucho en su rápida estructuración. Sin embargo, también creó una seria trampa, tanto para los gobiernos siguientes, cuanto para los propios COREDE.

Por un lado, cualquier gobierno estadual gaúcho pasó a verse obligado a algún tipo de ritual del género, con el riesgo de cometer un retroceso en el proceso de democratización. Por otro lado, cualquier COREDE prefiere tener esta oportunidad de

agarrar y repartir algunas migas presupuestarias que lanzarse a las incertezas de la elaboración colectiva de un verdadero proyecto de desarrollo que después pudiese ser objeto de contratos de medio plazo (por ejemplo, los plazos de los “Planos Plurianuales”, PPA).¹¹ Como siempre vale más “un pájaro en la mano que cien volando”, los COREDE consagran 95% de sus energías en este tipo de operación anual, que además de desgastador, genera muchas frustraciones en los municipios que no consiguen el capital que había sido presupuestado para: construir el muro de la escuela “A”, o construir una cuadra deportiva cerca de la escuela “B”, pero que acabó no siendo siquiera empeñada y mucho menos ejecutada.¹²

No se trata de hacer comparaciones sobre la conducción de estas anuales “consultas populares” o “presupuestos participativos”, pues sus problemas comunes son mucho más importantes que sus diferentes defectos específicos. Infelizmente, el principal resultado de estos rituales fue desviar los COREDE de la principal misión que deberían haber asumido: elaborar proyectos consistentes que pudiesen ser objetos de negociaciones para la implantación de estrategias de desarrollo regional.

En fin, en vez de movilizar la capacidad de innovación de los principales emprendedores (privados, públicos y sociales) en la elaboración de una estrategia de construcción de la competitividad sistémica del territorio, los COREDE abandonan este objetivo central. Ellos son llevados a dispendiar sus mejores energías en innúmeros expedientes del sector minorista que puedan llevar este o aquel órgano del gobierno estadual a empeñar, y después ejecutar, esta o aquella previsión presupuestaria. En pocas palabras: los COREDE abdicar de su papel en el sector mayorista al consumirse en pequeñas acciones del sector minorista.

(c) La tercera de las principales cuestiones de fondo que comprometen la eficacia de los COREDE para la acción de desenvolvimiento regional está en los discutibles niveles de representatividad y legitimidad que les confiere las actuales reglas de constitución y funcionamiento. De los 32 “segmentos” con derecho a representación en el COREDE “Nordeste Colonial” (NORC), por ejemplo, cuatro son miembros natos: diputados federales y estaduais con domicilio electoral en la región, y los alcaldes y presidentes de Cámaras Municipales de los más de 30 municipios involucrados. Los otros 28 representantes y sus suplentes son escogidos durante asamblea convocada para este fin, a través de votación de quien se hizo presente.

Es muy discutible que esto pueda ser considerado como práctica democrática. Se puede hasta afirmar lo contrario, ya que este tipo de elección de los representantes de cada segmento excluye liminarmente a quien no pueda viajar a la asamblea en este día. Peor, abre la posibilidad de que prevalezcan los que pertenecen a alguna “máquina”

¹¹ Durante el Foro de los COREDE realizado a fines de febrero del 2005 en Nova Petrópolis, fue posible observar en algunas intervenciones del plenario una seria preocupación con este problema. Sin embargo, la posición predominante, a comenzar por la actitud de los dirigentes del Foro, fue más parecida con una especie de “sindicalismo de resultados”. No valdría la pena desistir de esta rutina reivindicatoria por migas del presupuesto obtenidas en la lógica del sector minorista. En fin, una opción preferencial por la obtención de resultados inmediatos, mismo que irrisorios para el proceso de desenvolvimiento regional.

¹² Es impresionante la importancia y el tiempo que ocupan en reuniones de los COREDE los reclamos contra esta o aquella Secretaría del gobierno estadual por no haber atendido hasta aquel momento esta o aquella demanda. O aún, para resaltar que los COREDE probablemente lograrán que sea ejecutado este año 80% de lo que fue aprobado en el año anterior...

partidaria, sindical, de ONG, etc. Y este tipo de bias antidemocrático ciertamente causa perjuicios a la composición balanceada de algunos sectores decisivos de los emprendedores privados (asociaciones de empresarios), públicos (universidades, por ejemplo), y sociales (movimientos menos “maquinados”).

No es lo que parece suceder en el COREDE “NORC”, por razones que sólo podrían ser apuntadas por un análisis más específico de la situación concreta. Sin embargo, es exactamente lo que está ocurriendo con el CONDEPRO (COREDE “Producción”, con sede en Passo Fundo), pues sólo aparecieron personas totalmente alineadas por la identificación con el programa del gobierno Olívio Dutra (PT) en la ya citada asamblea para escoger representantes. Y mismo que esto pueda significar alta representatividad “popular” (suponiéndose que la mayoría de los emprendedores sociales siga esta línea), es obvio que también revela baja representatividad de los emprendedores privados y públicos. Y se podría contar en los dedos de una mano el número de personas presentes que eligieron representantes de alguno de los dichos “segmentos”.

El bajo nivel de representatividad y de legitimidad de un COREDE también puede tener la señal política contraria. En este caso, en vez de simplemente contribuir a una mayor tardanza de la acción regional, puede engendrar una fragmentación organizacional, con el surgimiento de una estructura paralela con los mismos objetivos. En realidad, esto es lo que está ocurriendo en la microrregión llamada de “Medio Alto Uruguay”, por ejemplo, donde la acción de la SDT/MDA (Secretaría de Desenvolvimento Territorial del Ministerio del Desenvolvimento Agrario) provocó la creación de un nuevo consejo regional (que será su único interlocutor), y que tendrá misión idéntica a la del respectivo COREDE: el “CODEMAU”. Lo mismo había ocurrido antes en la “Grande Santa Rosa”, donde surgió un “Foro” paralelo al del COREDE “Frontera Noroeste”, y con los mismos objetivos.

Finalmente, es preciso registrar que no se debe subestimar un ceticismo mal disfrazado en las manifestaciones de varios presidentes del COREDE. Siempre tratando de resaltar las virtudes de estos consejos, ellos muchas veces dejan escapar frases muy sorprendentes como, por ejemplo: “El COREDE es una planta que no tiene raíz”. Es muy dudoso que esta metáfora sea apropiada, ya que el principal problema quizá no esté en esta eventual falta de “raíces”. De todos modos, la frase revela un confuso malestar con el desempeño de determinados COREDE. Malestar que parece no haber sido todavía bien analizado en razón de una “mística” que tiende a atrofiar los esfuerzos de pesquisa en esta área.

Una vez más es necesario repetir aquí estas tres observaciones críticas que no deben ser interpretadas como un “ataque” a la experiencia o a la valerosa tradición “corediana”. Es exactamente lo contrario, pues tanto los COREDE, cuanto sus interlocutores en el gobierno estadual, sólo tendrían ventajas en aprovechar este momento para repensar la dinámica organizacional e institucional del desarrollo de las actuales 24 regiones. A partir de un balance conjunto de estos 35 años de experiencia práctica, talvez sea posible retomar sobre nuevas bases la relación de los COREDE con varias esferas de gobierno y, sobre todo, con organizaciones cruciales para el desarrollo regional, como son los bancos de desenvolvimento (BNDES, BID y BIRD). Por otro lado, todo indica que el punto de mutación de este proceso pasará necesariamente por una “repactación” de la relación entre los COREDE y el gobierno estadual.

Sería inocuo pretender ir más lejos en este tipo de reflexión. Y no solamente por las características del trabajo de pesquisa que dio origen a este texto. Aunque la investigación hubiera sido más larga y profunda, no podría llegar a algún topo de receta capaz de prescribir las soluciones para los problemas apuntados. Lo máximo que se puede hacer es formular aquí algunas recomendaciones que talvez ayuden a los actores involucrados a buscar tales soluciones.

4. Directrices

Cualquier consejo microrregional del género de los COREDE busca ordenar el proceso de desarrollo en el territorio como alternativa al puro y simples comportamiento de los mercados que tañen los residentes al trasladarse para encontrar una oportunidad de trabajo y generar renta. Se trata de una práctica que puede haber perdido legitimidad con la ofensiva neoliberal de fines del siglo XX, pero que vuelve con fuerza total para las agendas de desenvolvimiento. Existen por lo menos cuatro factores que explican este retorno del territorio al dominio de la acción pública: (a) está en el centro de las estrategias que buscan la competitividad y la actividad económica; (b) en el se puede reforzar la cohesión social; (c) es el mejor instrumento de modernización de las políticas públicas, ya que impone apertura y transversalidad; (d) a pesar de que en el están ancladas las instituciones locales, permanece un dominio de acción de instancias jerárquicas superiores, cuyos niveles de libertad son cada vez más condicionados por el proceso de globalización y por la construcción de acuerdos regionales supranacionales.

En fin, renovar la concepción de territorio para una política de ordenamiento, exige antes de todo que el sea entendido como actor de un esfuerzo constante de desenvolvimiento, pero de un desenvolvimiento en lo cual la cohesión social es simultáneamente una apuesta y una palanca.

En este sentido, tres *insights* merecen ser una vez más repetidos y enfatizados: (a) la necesidad de combinar concurrencia con cooperación; (b) la necesidad de combinar conflicto con participación; y (c) la necesidad de combinar el conocimiento local y práctico con el científico.

Tres lecciones que embuten una interrogación central sobre las condiciones que permiten la emergencia de instituciones más favorables a estas tres combinaciones. Y la respuesta – como no podría dejar de ser – es la afirmación de que el desarrollo depende esencialmente del papel catalizador que desempeña un *proyecto* que haya sido elaborado con amplia participación de los *actores locales*, es decir, de los emprendedores privados, públicos y sociales que se identifican con determinada región.

La orientación esencial de cualquier estrategia de desarrollo regional sólo puede ser la de estimular el surgimiento de estos “*territorios-proyecto*” y crear las condiciones para que ellos consigan apalancar recursos humanos y financiamientos (o hasta donaciones), tanto en el ámbito nacional como internacional. Por esto, la principal recomendación de este estudio es que la riquísima experiencia gaúcha de los COREDE sea auto evaluada bajo esta mirada. ¿Hasta qué punto se puede decir que los COREDE están favoreciendo el surgimiento de “*territorios-proyecto*” capaces de apalancar los recursos humanos y financiamientos necesarios al desarrollo de sus respectivas regiones?

Como ya fue bien explicitado anteriormente, por varias razones, hubo una especie de desvío de ruta en la trayectoria de los COREDE. En vez de hacer con que por lo menos algunas de las 22 regiones iniciales se transformasen en “*territorios-proyecto*”, los COREDE se convirtieron en instrumentos de reivindicación de inversiones que, en general, poco o nada contribuyen para el desarrollo regional (mismo que muchas veces puedan contribuir para responder a determinadas carencias de algunos municipios).

Además de poner en discusión una posible repactación de la relación de los COREDE con el gobierno estadual, tal constatación permite enfatizar más cuatro recomendaciones, dos de las cuales podrán ser fácilmente consensuales: (i) la capacitación de los “coredianos”; (ii) el papel estratégico de la política de Ciencia, Tecnología & Innovación (CT&I). Debe ser concebido con la máxima urgencia un plan de capacitación de los agentes “coredianos” para la práctica del planeamiento estratégico. Y debe ser dada máxima prioridad a la profundización de la política descentralizada de CT&I, la única inversión que podrá tener impacto de largo plazo para el desarrollo de “*territorios-proyecto*”.

Probablemente, las otras dos recomendaciones provocarán mucha polémica y no obtendrán el consenso necesario para que puedan tornarse efectivas: (iii) la necesaria revisión de los estudios y regimientos internos de los COREDE, para que se tornen más legítimos y realmente favorezcan la participación conjunta de los emprendedores privados, públicos y sociales; (iv) el incentivo a la subdivisión de COREDE gigantes en entidades más adecuadas a las verdaderas identidades regionales, y que favorezcan más el sentido de pertenecimiento de parte de los ciudadanos involucrados.

Finalmente - pero de ningún modo menos importante – es necesario enfatizar que Bandeira (2004) está ciertamente cubierto de razón cuando dice que la experiencia gaúcha (así como la catarinense), indica que los esfuerzos de articulación y concertación tienen más posibilidades de éxito cuando existen, en estas regiones, organizaciones dotadas de credibilidad que se dispongan a proporcionar apoyo operacional efectivo y continuado a estas iniciativas. En el caso de Santa Catarina, este papel fue hasta ahora más ejecutado por las Asociaciones de Municipios que por las universidades. En Rio Grande do Sul pasó lo contrario.

Considerándose la literatura científica ya disponible sobre temas como “*learning region*” y la “*knowledge-based economy*”, es razonable suponer que la formula gaúcha venga a mostrarse superior, a pesar de todavía ser prematuro hacer una evaluación comparativa. Seguramente, muchas universidades comunitarias gaúchas ejerzan un liderazgo efectivo en escala regional. En general, las universidades no son vistas con desconfianza, y raramente dan motivos para hostilidad de alguno de los grupos sociales locales. Sin embargo, están lejos de ser neutrales. Antes de todo porque tienen intereses propios a defender. Y es perfectamente posible que tales intereses ni siempre coincidan con las respuestas necesarias a los desafíos estratégicos del desarrollo de las regiones en que están implantadas.

Bandeira (2004) destaca que el británico John Goddard, rector de la Universidad de Newcastle upon Tyne, analizó los efectos económicos regionales de las universidades, tanto para la OCDE, en 1997, cuanto para la UNESCO, en 1998. Y sus recomendaciones fueron en el sentido que más pesquisas empíricas vengan a

caracterizar tres tipos de influencia de las universidades sobre las regiones en que se localizan.

Lo primero es obviamente el efecto directo de la Universidad como empleadora y como generadora de flujos de gastos dentro de la región, cuyo impacto él considera eminentemente estático. En segundo lugar, menciona los impactos dinámicos de interacción entre las universidades y las empresas localizadas en la región. Estos impactos ocurren a través de la actividad de pesquisa, de la enseñanza, y del reclutamiento de graduados por las empresas de la región, así como a través de programas de perfeccionamiento profesional. Lo tercero apunta para la contribución de las universidades al desarrollo social y comunitario de las regiones en que actúan, a través de su influencia general sobre el ambiente cultural local, sobre la formación de liderazgos, y también directamente en la formulación de visión estratégica sobre los condicionantes económicos de la región. En rigor, comenta Bandeira (2004:101), este comprometimiento directo en la promoción del desarrollo interesa a la propia universidad, pues en general también depende directamente del dinamismo de las áreas en que actúa para asegurar los recursos necesarios para su propia manutención, reproducción y expansión.

En lo que se refiere a este papel crucial para el desarrollo regional que pueden desempeñar las universidades, lo que diferencia la situación gaúcha de situaciones comparables en ambientes más desarrollados es la precaria formación de los demás actores, agentes, o representantes de los “segmentos”, como son llamados en los COREDE. Contrariamente a lo que ocurre en situaciones de más desarrollo, las universidades comunitarias gaúchas tienden a ocupar no sólo su espacio, pero muchos otros, en virtud de la carencia de cuadros bien formados que sean voceros de otros intereses o puntos de vista. Y si dicha “invasión” puede muchas veces hasta ser beneficiosa, en ciertos casos puede perjudicar y retardar el proceso de formulación, negociación y viabilidad de alternativas.

5. Conclusión

La institucionalización de una región puede ser vista como la culminación de un proceso histórico. Según Bandeira (2006), apoyado en Paasi (1986), dicho proceso involucra cuatro aspectos que no deben ser entendidos como etapas consecutivas: a) definición de la forma o alcance territorial; b) formación de imagen conceptual y simbólica; c) surgimiento de instituciones y organizaciones apropiadas; d) establecimiento de la región como parte de un sistema de regiones, con papel administrativo definido, asociado a la conciencia regional de la comunidad. Cuatro criterios simples que permiten hacer un balance sintético de la experiencia gaúcha.

En lo que se refiere al alcance territorial, el balance es negativo, pues la tendencia a tener fuerza política hizo con que las regiones de los COREDE atropellasen identidades y pertenecimientos preexistentes, y que hasta subsisten en la forma de asociaciones de municipios. Peor, algunas son formadas por un número tan grande de municipios que inviabilizan la posibilidad de real participación democrática.

En la formación de imagen conceptual y simbólica, el balance puede ser simultáneamente positivo y negativo. Es positivo en lo que se refiere a la imagen y a la

simbología general de los COREDE como forma de gestión más descentralizada del territorio estadual, además de menos pulverizada que el poder local de los municipios. Pero es negativa en muchos casos en que los COREDE intentaron llegar a denominaciones simbólicas artificiales, aparte de contraproducentes. El caso extremo es el del COREDE “Producción”, en una región históricamente conocida por “Planalto”. Sin embargo, está lejos de ser el único.

El aspecto en que el proceso parece estar más avanzado es el tercero, que se refiere al surgimiento de las instituciones y organizaciones correspondientes, pues fueron muy adecuadas en su origen. Con todo, vicisitudes hicieron con que se desviasen de su principal misión. En vez de realmente ser aceleradores del desarrollo endógeno, los COREDE se transformaron esencialmente en instrumentos de reivindicación y presión en la división de los recursos del gobierno estadual.

Algo parecido debe ser dicho sobre el establecimiento de cada región corediana como parte de un sistema de regiones, con papel administrativo definido, asociado a la conciencia regional de la comunidad. Ha habido avances significativos en el contexto estadual, pero que desbarran en el retraso relativo en que se encuentra el proceso histórico de emergencia regional fuera de la región Sur. Y esto se manifiesta con claridad en el contraste entre las experiencias sureñas y las frágiles políticas regionales del Ministerio de la Integración Nacional, con especial destaque para la propuesta de implantación del Programa de Desenvolvimento de Mesorregiões Diferenciadas.

El balance es, por lo tanto, bastante negativo, a pesar de ser gran el potencial de los COREDE que sean capaces de una autocrítica que los vuelva a direccionar para la gobernanza ciudadana.

Referencias bibliográficas

- BANDEIRA, Pedro Silveira. “Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”. In: PERIN, Zeferino. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 73-106.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. “Institucionalização de regiões no Brasil” ***Ciência & Cultura***, año 58 (1), enero – marzo 2006, pp. 34-35.
- BECKER, Dinizar Fermiano (Coord) ***Pró-RS II. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul***. 2 vols. (Consejo Regional de Desenvolvimento del Rio Grande do Sul) Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.
- PAASI, Anssi. “The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity”. ***Fennia***, 164:1, 1986, pp.105-146 (*apud* Bandeira, 2006).
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. ***Reforma do Estado e Tendências de Reestruturação Territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul***. Tesis de

Doctorado. USP, FFLCH, Dep. Geografia, Programa de Postgrado en Geografia Humana. São Paulo: Diciembre del 2001, 662 p.

VEIGA, José Eli da. “Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural”. Texto presentado en el seminario “Asociativismo, cooperativismo y economía solidaria en el sector rural”, CEAM-NEAGRI, ICS – Departamento de Sociologia, CDS Centro de Desenvolvimento Sustentable, Brasilia (DF), 16 de noviembre del 2005.

VEIGA, José Eli da. “O papel do território: uma visão histórica”. Texto presentado en el taller “Estrategias de combate a la pobreza rural en Brasil: situação actual y perspectivas”, realizado en el Instituto de Economia de la Unicamp, Campinas (SP), 21 a 23 de noviembre del 2005.

VEIGA, José Eli da. “Territórios para um desenvolvimento sustentável” *Ciência & Cultura*, ano 58 (1), enero-marzo 2006, pp. 20-23.

Capítulo 20.

El Proyecto Olmos en un territorio árido de la costa norte peruana”¹

**Eduardo Zegarra
María Teresa Oré
Manuel Glave²**

1. Introducción

En el presente estudio analizamos el caso de Olmos, un territorio árido de la costa norte peruana que alberga a una sociedad local con una larga trayectoria de acceso a diversos recursos como tierras, agua, bosques, animales y servicios municipales. Este espacio social y territorial ha adquirido especial interés porque en éste se implementa actualmente un gran proyecto de irrigación (Proyecto Olmos), que aunque aún en su fase inicial, ya empieza a tener impactos en la vida, formas de gobernanza, expectativas y visiones de desarrollo de sus habitantes.

Olmos es un espacio de alta densidad demográfica con presencia de una institucionalidad comunal de larga data, aunque en franca crisis. Igualmente, existen en la sociedad local clase empresarial de pequeños y medianos propietarios con acceso a riego de origen subterráneo; y un municipio distrital con intereses ligados a problemas y actores urbanos en un territorio eminentemente rural. En este contexto, la aparición del gran proyecto de irrigación, ligado a intereses hegemónicos de los actores regionales que promovieron el proyecto, ya ha venido generando diversos impactos en la sociedad que ocupa este territorio.

Nuestra investigación se centra en el análisis de la naturaleza de estos impactos desde un punto de vista normativo, es decir, desde preguntas sobre la capacidad de convertir a esta compleja interacción entre Proyecto de Irrigación y Sociedad-Territorio en una posibilidad real de desarrollo rural incluyente y participativo. Las experiencias de anteriores grandes

¹ El presente proyecto contó con la valiosa asistencia de investigación de Yadira Mori, Daniel Calvelo y Manuel Dammert, de GRADE.

² Investigadores de GRADE

proyectos de irrigación en la costa peruana no ha sido muy positivas al respecto³, con casos flagrantes de uso inequitativo de escasos recursos públicos, deterioro de suelos y empobrecimiento relativo y exclusión de los habitantes del espacio intervenido⁴.

Nuestra investigación se enmarca dentro de un programa más amplio que indaga sobre la interacción entre movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo rural en territorios específicos. En el caso en cuestión, partimos de la idea de que existen en el territorio de Olmos formas específicas de gobernanza sobre los recursos y diversas estrategias económicas y visiones del desarrollo que ya vienen siendo impactadas (y lo serán aún más) por la presencia del Proyecto de Irrigación en los próximos años. Parte de estos impactos ya se han empezado a producir y serán materia de análisis; y otros impactos potenciales serán evaluados a la luz de los resultados de la investigación.

Así, la pregunta central que queremos responder en esta investigación es ¿cuáles son los impactos actuales y potenciales del proyecto de irrigación Olmos en las formas de gobernanza, estrategias económicas y normas e instituciones de los actores sociales locales? y en particular, ¿cómo se vienen configurando estos impactos del proyecto en la forma de gobernanza más importante, la comunidad de Santo Domingo de Olmos, especialmente en relación a sus derechos de tierras, bosques y agua?

El presente documento se compone de siete secciones además de esta **introducción**. En la **primera sección** se presenta la evolución histórica de la sociedad de Olmos, con énfasis en el rol de la comunidad campesina y su interacción con actores locales, regionales y nacionales.

La **segunda sección** describe los principales recursos del territorio del Olmos, caracterizado por una extrema aridez. La **tercera sección** está dedicada al análisis de las estrategias económicas diferenciadas de los productores agropecuarios en el territorio rural de Olmos, quienes son los actores sociales mayoritarios en este espacio eminentemente rural. La **cuarta sección** analiza en mayor detalle las formas actuales de gobernanza

³ Se suponía que estas inversiones iban a servir para incrementar la productividad y la competitividad de la agricultura peruana, especialmente la de la costa donde se concentró el 85% de toda la inversión pública. Sin embargo, el enorme gasto, que incorporó incorporar unas 180,000 has nuevas bajo riego y mejorar unas 195,000 ya existentes en la costa, lo hizo a un costo promedio de US\$ 12,000 por hectárea, con proyectos como el de Majes en Arequipa donde el costo por hectárea llegó a superar los US\$ 40,000 por ha. Estos costos contrastan con el valor de mercado de una hectárea bajo riego en la costa, que no supera los US\$ 5,000. Igualmente, se estima que el mal uso del agua superficial de riego incentivada en la mayor parte de estos proyectos de irrigación ha generado procesos de salinización de tierras que afectan a unas 200,000 Has (30% de total) en la costa peruana. Persiste en las regiones una visión que asocia este tipo de obras con el desarrollo regional más amplio, sin haberse realizado un balance más crítico de sus limitaciones y de alternativas distintas a este patrón tradicional de inversiones en grandes obras, pese a que diversos autores han señalado y evaluado los problemas: Hendrix (1990), Zegarra (2002) y Martínez (1992).

⁴ Los problemas de los grandes proyectos de irrigación han sido documentados y estudiados en muchas partes del mundo. No obstante, los países y regiones parecen seguir insistiendo en la importancia de éstos para el desarrollo, y este tipo de proyectos siguen siendo parte central de presupuestos y enfoques en muchas partes del mundo. Este tipo de comportamientos podría ser asociado a lo que North (1991) llama modelos erróneos sobre la realidad, en donde en un enfoque institucional, las reglas de juego políticas y económicas en estas sociedades generan oportunidades y organizaciones que promueven este tipo de proyectos, descartando del juego a otras alternativas más eficaces y eficientes para promover el desarrollo de las zonas en cuestión.

(acceso) a los recursos económicos críticos del territorio de Olmos, como son la tierra, el agua, los bosques y servicios municipales.

La **sección quinta** se centra en la historia y características del Proyecto Olmos, que desde hace algún tiempo ya viene influyendo en el territorio Olmano y sus habitantes. Este proyecto de irrigación genera y generará impactos de gran envergadura en el espacio local, los que pueden tener efectos no deseados de aumento de la inequidad y la exclusión si es que no se consideran adecuadamente las formas y visiones locales en una visión de desarrollo de carácter más incluyente en el futuro inmediato.

La **sexta sección** se concentra en el análisis de los principales impactos del proyecto de irrigación observados a la fecha en las formas de gobernanza, estrategias económicas y marcos normativos e institucionales de los Olmanos. Encontramos múltiples impactos que al mismo tiempo son espacios latentes de conflicto al superponerse lógicas y visiones sobre el desarrollo no necesariamente compatibles.

La **sétima** y última sección presenta las conclusiones del estudio con respecto a la naturaleza potencialmente excluyente de los impactos del proyecto en los actores sociales del territorio de Olmos, planteándose la necesidad de introducir algunos cambios en la orientación del proyecto que lo dirijan hacia un desarrollo territorial de carácter más incluyente.

1: Evolución histórica de la sociedad de Olmos

La región costeña ocupa un lugar importante en la economía y sociedad peruanas. En ella se concentra el 60% de la población (especialmente en las grandes ciudades), y se genera la mayor parte de la inversión y producción nacional. En el ámbito agrario, la costa concentra un 40% del producto sectorial, y en esta región se encuentran unos 250,000 productores aprovechando unas 800,000 hectáreas bajo riego. La mayor parte de estos productores son pequeños, con menos de cinco hectáreas, y se convirtieron en productores luego del masivo y trunco proceso de reforma agraria ocurrido en los 1970s en donde se crearon cooperativas que luego se parcelarían en unidades pequeñas de un promedio de entre 3 y 5 Has por propietario durante los 1980s (Eguren, 2003).

La agricultura costeña es exclusivamente de riego ya que esta es una región donde no ocurren lluvias por el efecto “sombra” que producen los Andes en conjunción con la corriente fría del Océano Pacífico (Eguren, Idem). Es por esto que el desarrollo de la agricultura en esta región ha estado históricamente muy relacionada a la capacidad de generar y administrar infraestructura de riego, tanto en la época pre-hispánica como en la época colonial y republicana (Zegarra, 1998). En la era moderna, los grandes proyectos de irrigación se convirtieron en eje central de la estrategia de los propios hacendados y del Estado para ampliar la frontera agrícola, aunque en ciertos periodos con evidentes conflictos en torno al tipo de agricultura que se quería promover (Glave, 1986).

No obstante la importancia relativa de la costa, la evolución que han seguido las comunidades indígenas costeñas ha sido poco estudiada. La mayor parte de estudios sobre comunidades han estado centradas en las comunidades de la sierra o zonas alto-andinas.

Allí se analizaron la situación y evolución que ellas han seguido, se estudiaron la noción de “reciprocidad”, el rol de la familia, la relación entre lo colectivo y lo individual, la gestión y control de los recursos naturales o el modo de funcionamiento de la comunidad. No ocurrió lo mismo para las comunidades indígenas de la costa, lo cual llevó a pensar que salvo alguna excepción, como la comunidad de Catacaos en Piura, éstas no habrían existido en la zona.

Sin embargo sí han existido comunidades indígenas importantes en la costa norte, siendo el caso el de la comunidad indígena de **Santo Domingo de Olmos**, en el departamento de Lambayeque. Ella colinda con la comunidad de Sechura en el Departamento de Piura. Su principal característica ha sido la posesión de grandes extensiones de tierras. Era poseedora de un extenso territorio de un millón de hectáreas, constituido mayormente por bosques secos. El territorio de Olmos tiene una muy larga historia donde la institución comunal ha jugado un rol importante. Esta institucionalidad aún está vigente y sigue jugando roles importantes en la gobernanza territorial y ambiental.

1.1. Orígenes de la comunidad

La comunidad de Olmos ostenta título comunal desde 1544, y fue bautizada por los españoles como Santo Domingo de Olmos en memoria del santo del mismo nombre y en alusión a un árbol que crecía en la zona y que asemejaba al árbol del olmo. La población olmana en esos años estaba conformada por pocas familias, la mayoría procedente de las comunidades de Piura. Ellas desarrollaban algunas actividades agrícolas, pero especialmente se concentraron en la arriería, por lo cual los bosques de la zona servían especialmente para alimentar el ganado⁵.

*“El pueblo de Olmos... es rico porque todos ellos son arrieros y tienen mulas y cuando llegan las naves a tierra firme de Paíta llegan ellos con sus mulas y fletan a 30 o 40 y como pueden los transportan hasta Lima que son 180 leguas y tienen tan gran cuidado y son tan diestros en el oficio que los que van fletando no tienen cuidado de cosas y como toda aquella tierra es de arenales, comienzan la jornada desde tarde y caminan toda la noche . Hasta llegar al jagüey o valle donde han de parar y allí están todo el día descansando y comiendo las mulas hasta que se hace hora de volver a caminar y se camina con más gusto y descanso ...”*⁶

A mediados del siglo XVIII el flete de mulas por parte de los viajeros que transitaban del puerto de Paíta a Lima fue perdiendo importancia, en tanto los viajes por mar se iban acortando por el avance en las técnicas de navegación. Ello significó para los Olmanos el descenso de la arriería, y la intensificación de su actividad agrícola.

⁵ Olazábal Soplopucio Jorge.... Configuración y desintegración de la Comunidad “ Santo Domingo de Olmos” 1540-1982 Editado por la Comunidad Santo Domingo de Olmos. Marzo, 1988. Olmos.

⁶ Carmelita Antonio Vázquez de Espino , En “ Compendio y Descripción de las Indias Occidentales “ (Lib V Capi IV) pp22y 24. En “Historia Marítima del Perú” Siglo XVI. Historia, José Antonio del Busto Duturburu. Tomo III. Volumen I , 2da Edic. 1975. Editorial Ausonia.

Sin embargo, no era fácil desarrollar la agricultura. El río Olmos, principal río de la zona, traía agua sólo durante los meses de enero a abril, y en forma muy variable. Los pobladores sufrían de gran escasez de agua, lo que se agudizaba en los años de sequía. Los conflictos por el agua eran frecuentes, y se producían con los hacendados colindantes que estaban ubicados en la zona alta. Ellos “atajaban” el agua en sus propiedades, e impedían que llegue a la zona baja donde estaba ubicada la comunidad. Por ello desde entonces se planteó la necesidad de llevar a cabo un proyecto de irrigación. Son estos límites a la agricultura los que hicieron que la principal actividad de la comunidad fuese la ganadería caprina, ovina, porcina y equina. De ahí provenían sus mayores ingresos.

La comunidad comenzó a arrendar pastos para el ganado. Sin embargo las rentas que percibía la comunidad por estos arriendos eran destinadas al pago de los tributos a la Corona y a la Iglesia. Por otra parte, los arriendos favorecieron la entrada de personas ajenas a la comunidad--mestizos y “estancieros” descendientes de españoles--que muchas veces no les pagaban, y más bien se iban apropiando de sus tierras.

1.2. En la República (a partir de 1821)

Los primeros años republicanos estuvieron marcados por las guerras internas y la anarquía política que le siguió, a ello se sumaron las constantes sequías en la zona. Por ello la actividad ganadera, que era su principal fuente de ingresos, se vio seriamente afectada; los comuneros tuvieron que dedicarse a otras actividades, como la recolección de la “orchilla”, un líquen que crece sobre los algarrobos y que se usaba como tinte. Esta actividad se mantuvo hasta mediados del siglo XIX.

En esos años se intensificaron las guerras civiles y las personas que arrendaban las tierras aprovecharon de esa situación para quedarse con tierras comunales. Al restablecerse el orden político en la segunda mitad del siglo los comuneros lograron con gran esfuerzo recuperar nuevamente sus tierras, pero los mestizos comenzaron a controlar el poder municipal. Desde ahí pretendieron despojar las tierras comunales valiéndose de la vía legal, argumentando que ellas eran de propiedad del municipio, y por lo tanto de su competencia administrativa. Se inicia un enfrentamiento entre la municipalidad y la comunidad por la tenencia de las tierras.

Los años que van entre 1873 y 1890 están marcados por los esfuerzos de las diversas dirigencias para consolidar el control comunal sobre sus tierras. Finalmente ganan el conflicto a la municipalidad y le es reconocido su control sobre su territorio comunal.

A fines del siglo XIX la comunidad decide repartir las tierras comunales a sus comuneros bajo la modalidad de “parcelas”.

“La comunidad como institución al otorgar la parcela de tierras a sus comuneros observaba la formalidad de expedírseles la “boleto” correspondiente con indicación del área, ubicación y linderos, esta medida se ha venido realizando desde 1893.” () Informe de la comunidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos indígenas. 1964-p7.

Las parcelas tenían una extensión promedio de aproximadamente 3 ha., asignadas a los comuneros hombres y mujeres que habían alcanzado la mayoría de edad. Recibida la parcela inmediatamente la cercaban. En su interior tenían sus norias o pozos de agua. Ahí mantenían el ganado cabrío, ovino, porcino, equino y vacuno, que era alimentado con algarrobos, zapote, etc.

1.3. A principios del siglo XX

La zona es azotada por sequías frecuentes, que trajeron la desaparición de los pastos. Los comuneros se ven obligados a migrar en forma masiva. Es recién en los años veinte que las lluvias se normalizan en la zona y los comuneros retornan a sus parcelas, impulsando nuevamente la ganadería. Según registros de la comunidad hacia 1920 existían 111 comuneros reconocidos. Sin embargo la población existente en terrenos comunales en 1929 era de 4,880 habitantes, según consta en los Anales del Primer Congreso de Irrigación y Colonización del Norte.

En 1931 la comunidad de Santo Domingo de Olmos es reconocida oficialmente mediante R.S. N° 86. Sin embargo a su interior se venía produciendo un proceso de diferenciación, en la medida que algunos comuneros venían concentrando nuevas tierras a través del acceso a la dirigencia comunal. Los conflictos por acceder a la directiva se intensifican especialmente entre dos grupos definidos: los “mestizos” que vivían en el pueblo de Olmos, y los “indígenas”, asentados en las campiñas rurales.

En los siguientes años va a crecer la demanda regional por carbón vegetal, el cual era producido a partir de uno de sus principales recursos: el algarrobo. La tala de los bosques comenzó a generar nuevos problemas a la directiva comunal, quien en su afán de controlarla, decidió en 1941 crear un impuesto:

*Por cada quintal de carbón que los comuneros carbonizan en los montes de la comunidad se les cobrará dos centavos*⁷

Sin embargo la creación de este impuesto no frenó la tala, a pesar de los vigilantes comunales en los diversos caseríos. La demanda por el carbón y la necesidad de tierras trajo como resultado en estos años una oleada de invasiones, especialmente de pobladores procedentes de la comunidad de Sechura, quienes se fueron asentando en distintas zonas de Olmos. Los conflictos entre ambas comunidades continuaron durante varios años, hasta que en 1948, después de una serie de querellas judiciales se fijaron los linderos entre ambas y se firmó un acta de conciliación.

Las directivas estaban encargadas de los cobros “por derecho de monte”, arriendo de pastos, decomisos y remates. Sin embargo estos ingresos no les eran suficientes para cubrir los gastos comunales; esto hizo que recurrieran a préstamos de dinero a ciertos comuneros. El resultado fue el endeudamiento de la comunidad, la que para resarcirse de estas deudas fue entregando a sus acreedores el acceso a terrenos comunales, así como su usufructo.

⁷ Actas de la Comunidad, 9-II-1941 en Olazábal Jorge, “Configuración y desintegración de la Comunidad “ Santo Domingo de Olmos” 1540-1982 editado por la Comunidad de Santo Domingo de Olmos. Marzo, 1988. Olmos.

1.4. A partir de los años 1950s

A mediados de los años cincuenta se da un nuevo desarrollo agrícola en la costa norte con el incremento de la demanda por cultivos como el algodón, cuya producción tuvo lugar mediante innovaciones tecnológicas en las grandes haciendas. En Olmos se comenzó a dar la transferencia de tierras a espaldas de los dirigentes comunales. Fue así que aparecieron nuevos propietarios, quienes en su mayoría no eran campesinos comuneros sino empresarios procedentes de Piura, ligados a los grandes propietarios y bancos de esa zona. Ellos comenzaron a cultivar el algodón y el limón. De esta forma gran parte de las tierras comunales que se dedicaban a la ganadería extensiva fueron convertidas en nuevos fundos o empresas agrícolas.

Por un lado los empresarios se valieron de diversas modalidades “legales”: compras ficticias de parcelas, registro de falsos comuneros, arrendamiento de tierras, o asociación con comuneros a fin de tener acceso a la propiedad de la tierra. Estas argucias legales se facilitaron porque se dieron en años en los que los comuneros sufrían una gran sequía no sólo en la región norte sino a nivel nacional. Así los empresarios agrícolas se fueron adueñando de importantes terrenos comunales, y comenzaron a tener presencia en la comunidad.

¿Pero cómo es que extensas tierras comunales de bosques secos dedicados a la ganadería, pudieron ser dedicados a cultivos agrícolas si una de las características de la zona era la escasez de agua y esta nueva invasión se produjo en años de gran sequía?. La respuesta está en que los empresarios agrícolas empezaron a explotar el agua subterránea con pozos tubulares. Esto les permitió contar con agua todo el año e independizarse del control comunal y de la extrema variabilidad del régimen hídrico del río Olmos. La tecnificación de los fundos, con el empleo de maquinaria agrícola y el mejoramiento en la infraestructura hidráulica, les permitieron incrementar las áreas dedicadas a la actividad agrícola, en las tierras comunales.

Esta expansión de los fundos mediante un alto nivel de tecnificación trajo consigo una transformación social y económica en las tierras comunales, pero provocó el debilitamiento de la institucionalidad comunal. En la década del sesenta hasta fines de los setenta los pozos tubulares se fueron incrementando -de 37 a 94 pozos censados-, pero los únicos que tuvieron acceso a ellos fueron los empresarios. La mayoría de los comuneros se mantuvieron excluidos del acceso al recurso hídrico del subsuelo. En la comunidad también comenzó a desarrollarse un mercado laboral, compuesto por los comuneros más pobres, que comenzaron a laborar en estos nuevos fundos.

Los comuneros pobres a fines de los años setenta cultivaban hasta 2 hectáreas cuando había agua de “avenida”. Combinaban esta actividad con la ganadería, la tala de árboles o el trabajo asalariado eventual. Los comuneros medios tenían entre 5 a 15 ha. y se dedicaban a la ganadería de caprinos, ovinos, porcinos y vacunos. Estos comuneros medios son los que han tenido más acceso a integrar las dirigencias comunales.

1.5. La historia reciente y conflictos por el proyecto Olmos

En los años ochenta el Padrón General de la comunidad registraba 7,433 comuneros mayores de 18 años, de los cuales 1,292 eran agricultores, 489 ganaderos, 1,220 comuneros sin tierras que se dedican al trabajo asalariado, y 134 obreros con tierras comunales. El resto (4,298) se ocupa en actividades artesanales: carpintería, sastrerías, albañilería, etc.⁸ Buena parte de las mujeres comuneras hacen parte de esta cifra.

En la directiva de la comunidad se encontraban fundamentalmente campesinos medios, que accedían a los puestos directivos. Sin embargo, no pudieron lograr una buena gestión de sus recursos naturales ni de las tierras. Era común que las distintas dirigencias realizaran mal uso de los fondos comunales. En esos años, además de la presencia de las empresas agrícolas asentadas en sus tierras, la comunidad enfrentaba cotidianamente diversos problemas, como juicios y conflictos con las comunidades colindantes, tala ilegal de árboles para producir madera y carbón e ingreso de ganaderos ajenos a la comunidad.

Si bien es cierto que la comunidad en los años ochenta ejercía cierta autoridad territorial en Olmos, ya enfrentaba graves problemas para gestionar su territorio y sus recursos naturales. Este era el panorama que presentaba la comunidad a fines de la década del ochenta.

En los años noventa la comunidad contaba con 160 caseríos distribuidos en un territorio muy extenso que tenía alrededor de 750,000 hectáreas. Parte de ellas las había perdido en anteriores procesos judiciales. Los caseríos están muy dispersos. Unos se encuentran a 30 minutos del pueblo de Olmos, pero otros están a 4 horas, y el acceso a ellos no es fácil. El tamaño de los caseríos varía desde 50 hasta más de 200 familias. Hay un delegado de la comunidad por cada 50 familias. Si bien la comunidad está inscrita en el Registro de Comunidades desde 1931, hasta la fecha carece de personería jurídica, pues no se encuentra inscrita en los Registros Públicos.

En el gobierno de Fujimori (1990-2000) se reiniciaron gestiones para llevar a cabo el proyecto de irrigación de Olmos. Una condición para ello era que las aguas del proyecto irrigaran a tierras privadas, las cuales tendrían que salir necesariamente del extenso territorio de la comunidad. Ello provocó la inmediata reacción en contra por parte de ésta, quien esperaba recibir los beneficios del proyecto pero no estaba dispuesta a ceder sus territorios.

El gobierno empezó entonces una campaña entre los pobladores de Olmos, difundiendo por una parte los beneficios que obtendrían con el proyecto: empleo, educación, desarrollo de la agricultura, etc., y por otro señalando que la dirigencia de la comunidad se oponía. El gobierno buscaba que la comunidad cediera 60,000 ha., en cuyo caso recibiría a cambio la personería jurídica así como la regularización de sus títulos de propiedad. Además prometía devolver a la comunidad 12,000 ha. irrigadas, y construir diez pozos tubulares⁹.

La directiva aceptó negociar con la mira de conseguir mayores beneficios para la comunidad y renegociar la cesión de las tierras. Pero en agosto de 1998 las negociaciones sufren un cambio al entrar en acción la nueva mesa directiva recién electa. La coincidencia con la campaña por las elecciones municipales llevó a una polarización entre los candidatos

⁸ Estos datos fueron tomados de las Actas de la Comunidad.

⁹ Las 60,000 ha. estaban teóricamente distribuidas de la siguiente manera: 32,000 ha. para inversionistas privados, 16,000 ha. para el Estado, y 12,000 ha. para la comunidad.

a la alcaldía del distrito, donde el candidato pro-gobierno apoyaba el proyecto y la cesión de tierras, mientras que el candidato opositor estaba en contra.

En general las juntas directivas han desconfiado de las propuestas del Estado, y éste no ha estado interesado en dialogar realmente buscando llegar a acuerdos. Pero por otro lado las líneas de comunicación entre la junta directiva, los delegados y los comuneros de base, lo que comprende su estructura organizacional era muy débil.

Un obstáculo adicional era que los terrenos en cuestión no estaban definidos, pero de todos modos el proyecto implicaba desalojar a la población de algunos caseríos. No solamente se no se había determinado en cuáles, sino que el proyecto no contemplaba una reubicación para tales familias. Todo esto llevaba a una situación muy confusa para la comunidad.

En 1998 el gobierno constituye un “Comité Pro-Desarrollo de Olmos” formado por gente del lugar, el cual empieza a hacer campañas de difusión del proyecto en los caseríos, sin contar con el reconocimiento de la comunidad ni de la población. Esto hizo que la comunidad desconociera y rechazara la conformación de este comité y con ello se aumentara la polarización entre la comunidad y el proyecto.

Finalmente, la comunidad y el gobierno no llegaron a ningún acuerdo. El gobierno de Fumimori al año siguiente y mediante una resolución suprema confiscó 110,000 ha. de tierras de la comunidad con fines de ejecución del proyecto Olmos. La directiva que en esos momentos asumía la dirección de la comunidad aceptó la confiscación, lo que ocasionó un gran malestar entre los comuneros y un quiebre en la organización.

En las siguientes elecciones se presentaron dos listas una de ellas buscaba la reelección, era precisamente el dirigente que había aceptado la confiscación de las tierras y en la otra lista iba un dirigente que representaba la oposición a dicha confiscación y reclamaba la devolución de las tierras. Ganó las elecciones la lista opositora pero la lista perdedora, no reconoció al nuevo presidente y se llevó los documentos oficiales de la comunidad, dejando durante varios meses a la comunidad sin un funcionamiento regular y orgánico. Esto generó una crisis en la organización de la cual no termina de recuperarse la directiva actual.

Sección 2. Los recursos de Olmos

2.1. Ubicación del distrito de Olmos en el contexto nacional y regional

El distrito de Olmos se sitúa en términos de desarrollo humano dentro del quintil menos desarrollado de los distritos del Perú. Con respecto a la costa peruana y excluyendo Lima, el índice de desarrollo humano lo sitúa entre el segundo y tercer quintil. Sin embargo, Olmos aparece como el distrito más desarrollado entre los once de su vecindad inmediata. Son sobre todo las cifras de educación las que permiten elevarse en el ranking, porque la esperanza de vida e ingreso sitúan al distrito en el decil más bajo de la costa y apenas dentro del segundo decil con respecto al Perú.

Cuadro N° 1

Indicadores de desarrollo humano							
		A nivel nacional (1828 distritos)		Costa excepto Lima (308 distritos)		Distritos vecinos (11 distritos)	
		Rango	Percentil	Rango	Percentil	Rango	Percentil
Alfabetización	85.5 %	780	42.7%	57	18.5%	7	63.6%
Logro escolar	88.2 %	542	29.6%	142	46.1%	11	100.0%
Matrícula primaria	89.6 %	600	32.8%	158	51.3%	11	100.0%
Ingreso per cápita	353.8 S/.	390	21.3%	40	13.0%	7	63.6%
Esperanza de vida	70.8 Años	423	23.1%	30	9.7%	8	72.7%
Población	38,733 Hab	127	6.9%	269	87.3%	8	72.7%
IDH	0.6001	370	20.2%	133	43.2%	11	100.0%

FUENTE PNUD 2005

Con una población de cerca de 38 mil habitantes, alberga solo 3% de la población total del departamento de Lambayeque, pero se encuentra en el decil superior de los distritos más poblados del país, y en el quintil superior de distritos más poblados de la costa excluyendo Lima.

Exceptuando la capital distrital, todos los centros poblados del distrito tienen menos de 200 viviendas (mediana de 20), según datos del INEI al 2002, siendo un distrito eminentemente rural. El desequilibrio centro-periferia es patente al ver que la capital concentra 37% de las viviendas del distrito, entrando apenas en la clasificación oficial de “urbano” con 2,006 viviendas en el 2002. Para referencia, los centros poblados de la costa norte del país tienen en mediana un tamaño de 30 viviendas, con 75% de centros poblados por debajo de 80 viviendas. Para Olmos, el 75% de centros poblados tiene menos de 30 viviendas.

2.2. Dotación y uso de recursos naturales

El distrito de Olmos comprende esencialmente cobertura vegetal de bosque seco (61% de la superficie distrital, sean cerca de 340 mil ha.), zona desértica (24%, 129 mil ha.) y matorrales (9%, 48,000 ha.). El área de cultivo totalizaba poco más de 12 mil ha. según análisis telemétrico del año 2000 hecho para este estudio. Olmos contiene, para 37% de la superficie total de Lambayeque, poco menos de la mitad del bosque seco del departamento, una proporción equivalente de desierto, y apenas un 6% de la cobertura agrícola.

El relieve del distrito es mayoritariamente de llanura, teniendo una lógica de población hacia las zonas de pendiente al este, en las quebradas de Olmos y Cascajal, donde se ubican exclusivamente las tierras de uso agrícola. Así, la densidad de población promedio de 7.3 habitantes por km² esconde una concentración de cerca de 16 habs/km² en la zona de acceso de 5 km alrededor de los centros poblados.

Cuadro N° 2

Cobertura vegetal (miles ha)				
		Departamento de Lambayeque		Distrito de Olmos
Bosque seco de montaña		38.0	2.7%	1.7
Bosque seco de colina		169.3	11.9%	31.1
Bosque seco de llanura		504.2	35.4%	294.4
Matorral		81.8	5.7%	48.0
Agricultura		225.7	15.9%	14.3
Sin vegetación		274.7	19.3%	128.8
Otros (área urbana, agua, lecho seco, no clasificado)		129.9	9.1%	14.1
Total		1,423.7		532.3

FUENTE NASA 2000, PROYECTO ALGARROBO 2003

Olmos produce, según estadísticas de la Dirección General de Información Agraria (DGIA) del Ministerio de Agricultura, alrededor del 7% del Valor Bruto de Producción Agrícola del departamento de Lambayeque.

2.3. Estructura agraria, acceso a tierras y ganadería

La actual estructura agraria de Olmos refleja un patrón histórico de diferenciación en el acceso a las tierras (en parte descrito en la sección histórica), en el cual un pequeño número de agentes logran acumular tierras de mayor tamaño en el tiempo. Una forma de aproximarse a la estructura agraria es a través del padrón de regantes actual de Olmos, en el cual se han registrado 1,250 agricultores para un total de 7,353 ha. en propiedad, y 4,979 ha. bajo riego.

Mirando a la estructura, actualmente un 13% de los agricultores empadronados con más de 10 ha. concentra el 56% de las tierras totales, y el 48% de las tierras bajo riego. De otro lado, un 40% de pequeños agricultores con menos de 2 ha. acceden a un 8% de la tierra total y a un 11% de la tierra bajo riego.

Cuadro N° 3

Estructura agraria de Olmos

	Agricultores		Area Total		Area Bajo Riego	
<1ha	231	18.5%	165	2.2%	148	3.0%
1-2ha	270	21.6%	438	5.9%	380	7.6%
2-5ha	414	33.1%	1,357	18.4%	1,135	22.8%
5-10ha	173	13.8%	1,259	17.1%	925	18.6%
>10ha	162	13.0%	4,155	56.4%	2,392	48.0%
Total	1,250	100.0%	7,373		4,979	

Fuente: Padrón de Usuarios de Riego, ATDR-INRENA, 2004

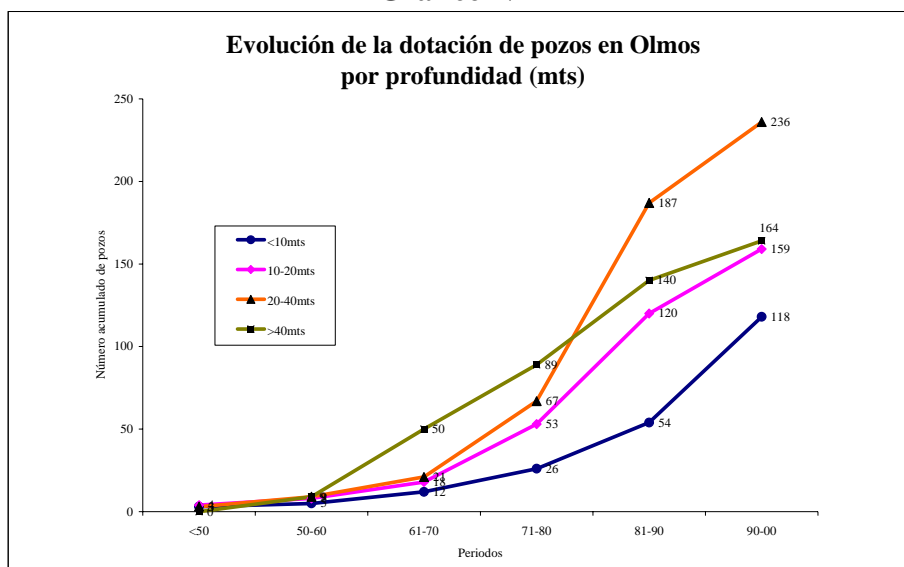
La ganadería es la actividad económica más importante, debido a las dificultades de la agricultura por falta de agua y por la disponibilidad de bosque seco. Destaca la importancia de la ganadería caprina: según datos del Censo Agropecuario de 1994, Olmos a pesar de comprender solamente al 4.5% de las unidades agropecuarias de Lambayeque tiene el 63% del ganado caprino del departamento, con alrededor de 20 cabezas por unidad agropecuaria. La parte de ganado ovino es igualmente excepcional: 32% del acervo departamental y 5% del costeño; con 9.4 cabezas en promedio por unidad agropecuaria, Olmos es comparable al promedio de la sierra en dotación de ovinos por unidad agropecuaria.

2.4. El acceso al agua subterránea

El territorio de Olmos es extremadamente seco y la avenidas de agua superficial en los ríos de Olmos y Cascajal son muy irregulares. Es por esto que prácticamente la única fuente de

acceso al agua para riego proviene del subsuelo (agua subterránea). El acceso a agua subterránea para fines de riego es posible exclusivamente a través de pozos y equipos de bombeo. Una mirada a la evolución del stock de pozos perforados por los agricultores en el territorio de Olmos se presenta en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 1

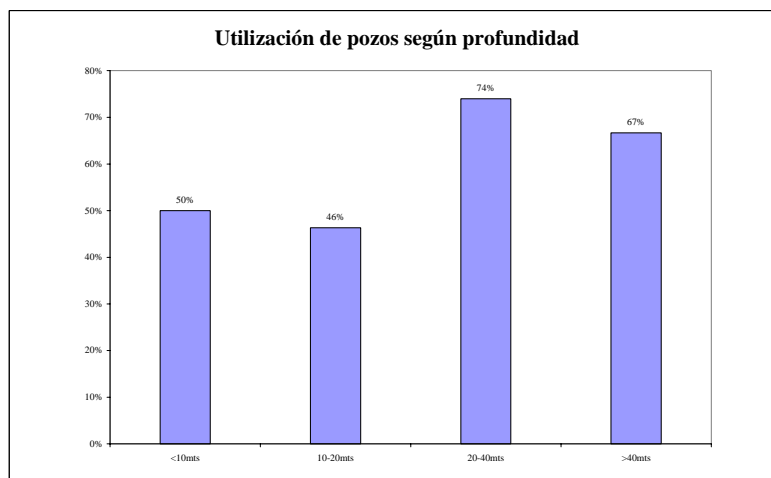


Fuente: ATDR-INRENA Motupe-Olmos

Se observa un crecimiento constante en los pozos de mayor profundidad (más de 40 metros) desde la década de los sesentas, mientras que los pozos de profundidad media (20 a 40 metros ó 10 a 20 metros) han tenido una evolución más dinámica a partir de la década de los setentas. En el caso de los pozos de poca profundidad (menos de 10 metros), el mayor crecimiento se ha producido durante la década de los noventas.

La información disponible de pozos no permite analizar el perfil de sus propietarios (por ejemplo sus tamaños de tierra), pero sí se puede plantear que los pozos de mayor profundidad son perforados por agricultores grandes o empresas capitalizadas, mientras que los pozos de poca profundidad son típicos de pequeños agricultores con más limitaciones financieras. Esto se constata con la capacidad diferenciada de explotar los pozos por los propietarios. En el gráfico siguiente se presenta el porcentaje de pozos en uso para cada rango de profundidad de los pozos.

Gráfico N° 2



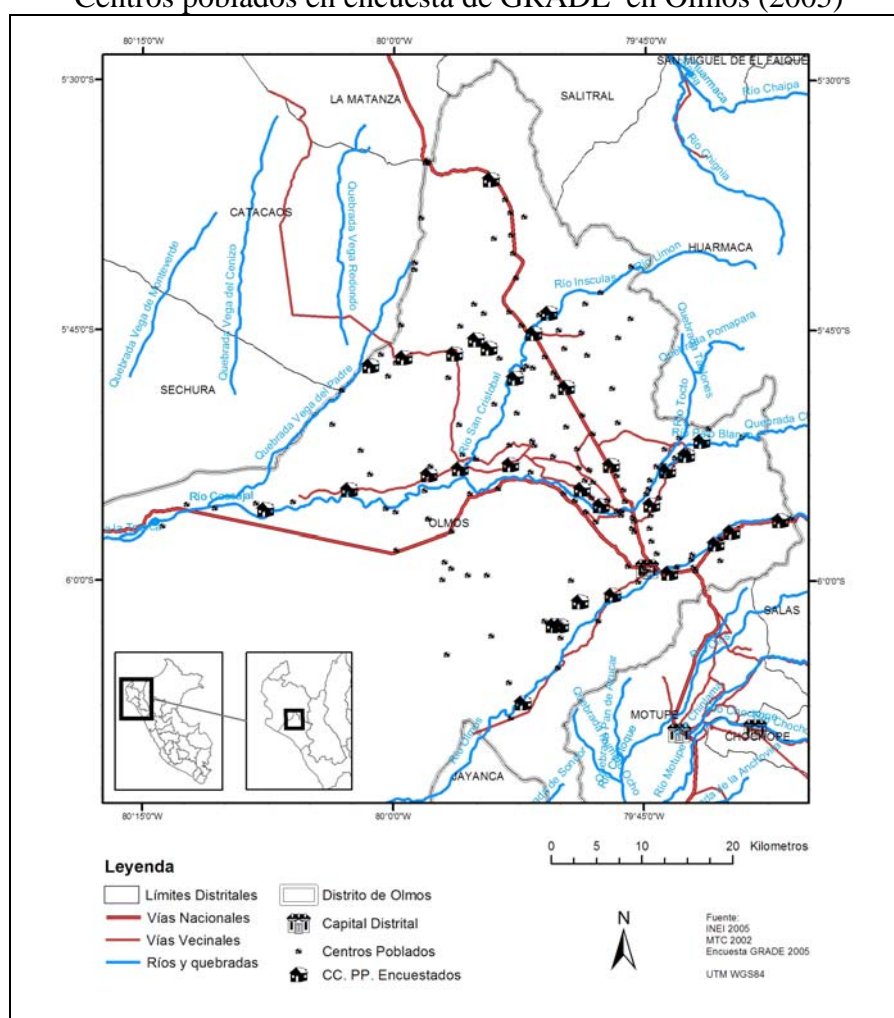
Fuente: ATDR-INRENA Motupe-Olmos

Se observa que los pozos de mayor profundidad tienen un mayor ratio de uso actualmente, situación que sólo es viable para empresas y agricultores capitalizados que pueden operar los equipos de bombeo en forma permanente en un contexto de elevados precios de los combustibles.

Sección 3. Las estrategias económicas de los productores de Olmos

La información de esta sección se basa en una encuesta de hogares/productores aplicada para los fines de este estudio en diversos centros poblados del distrito (ver Mapa N° 1, donde se señalan los centros poblados encuestados)¹⁰.

Mapa N° 1
Centros poblados en encuesta de GRADE en Olmos (2005)



En el trabajo de campo realizado para este estudio, se identificaron dos actores sociales y productivos importantes en el territorio rural de Olmos: (i) los hogares/pequeños

¹⁰ Los resultados de esta encuesta se utilizan más adelante en otras secciones del presente documento.

productores rurales y (ii) las empresas. Para el primer caso, se diseñó y aplicó la encuesta de hogares/productores con una muestra de 185 hogares en los distintos centros poblados del ámbito rural de Olmos. Para el segundo grupo se realizaron entrevistas semi-estructuradas a cuatro empresas agropecuarias en la zona.

3.1. Los hogares-pequeños productores

La muestra de hogares de la encuesta fue seleccionada en dos etapas, en primer lugar se seleccionaron centros poblados en función a su ubicación dentro del territorio bajo explotación económica en las zonas rurales de Olmos (Ver Mapa N° 1). En cada caserío se aplicó la encuesta a un máximo de seis hogares seleccionados en forma dirigida por el supervisor del equipo de encuestadores.

En base a la información de la encuesta, se decidió generar una tipología de cuatro categorías de hogares/pequeños productores en función de la posesión de dos activos importantes en la zona: tierras y ganado. Las categorías se definieron de la siguiente forma (en paréntesis el número de hogares en cada categoría):

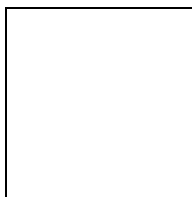
- Tienen menos de 1,000 Soles de ganado y no tienen tierra (59)
- Tienen más de 1,000 soles de ganado y no tienen tierra (29)
- Tienen menos de 1,000 soles de ganado y poseen tierra (55)
- Tienen más de 1,000 soles de ganado y poseen tierra (42)

Estas cuatro categorías permiten identificar **diversas estrategias económicas** de los pequeños productores en el contexto de sus activos y principales características socio-económicas. Los principales resultados de este tipo de análisis se presentan en el cuadro N° 4.

Como se puede observar, el grupo de micro-ganaderos es el que tiene un ingreso per cápita más bajo, con retornos monetarios por persona ocupada inferiores a las cuatro categorías. De otro lado, el grupo de agricultores-ganaderos, que dispone de mayores activos de tierra y ganado, muestra los mayores niveles de ingreso per cápita y retornos por persona ocupada.

En la tercera fila del cuadro N° 4 se presenta un indicador de distancia por carretera a la ciudad de Olmos, y se puede observar que la posesión de ganado está positivamente asociada a mayor distancia. En términos del uso económico del territorio, esto sugiere que la actividad ganadera se desarrolla con mayor intensidad en las zonas más alejadas a Olmos y a la carretera.

Cuadro N° 4



En cuando a la posesión de activos agrarios, destaca la fuerte caída en el valor del ganado entre el año 2004 y 2005, especialmente para los micro-ganaderos y los agricultores-ganaderos, quienes han recibido el mayor impacto negativo por efectos de la sequía que viene afectando a la zona desde hace tres años (2003-2005).

En cuando a posesión de otros activos agrarios, como pozo o bomba, no se observa mayor diferencia entre los micro-agricultores y los agricultores-ganaderos, aunque la posesión de equipo de bombeo es un importante factor diferenciador en la capacidad de generar ingresos por parte de los hogares/productores.

Con respecto a las características socio-económicas de los hogares, destaca en el cuadro N° 4 que el grupo de no agricultores tienen rasgos especiales y distintos al resto. Este grupo está compuesto por hogares liderados por personas más jóvenes, con mayor presencia de mujeres como jefe de hogar, con menor tamaño absoluto del hogar y con mayor presencia de miembros menores a 5 años. Además, este grupo destaca por tener el mayor nivel educativo. Esto refleja la importancia del ciclo de vida en el acceso a los activos productivos como tierras, ganado y otros. Los hogares más jóvenes tienen menos posibilidades (o deseos) de acumular activos netamente agropecuarios, y basan más sus estrategias económicas en actividades no agropecuarias y salariales.

Esto se confirma cuando se mira la fila de participación de por lo menos algún miembro del hogar en actividades asalariadas, que es mayor para este primer grupo que para el resto. A la inversa, los hogares de agricultores-ganaderos son los que menos dependen de actividades asalariadas y más usan actividades independientes o por cuenta propia.

Finalmente, el cuadro presenta evidencia sobre participación de los miembros de los hogares en las diversas actividades económicas relevantes en este territorio. La actividad con mayor participación es la agropecuaria (66%) seguida por ganadería (38%) y comercio (18%). Destacan también el rubro otros negocios (16%) y carbonería (9.7%), una actividad que puede considerarse depredadora del recurso forestal de bosque seco en la zona.

Al cruzar los distintos tipos de hogares y estas actividades, se puede observar que los micro-agricultores se dedican de manera más exclusiva a la actividad agropecuaria, mientras que los micro-ganaderos a la ganadería. La ganadería también aparece como importante para el grupo mejor dotado de agricultores-ganaderos.

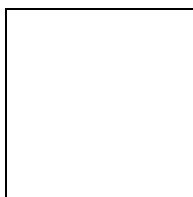
Otro aspecto que destacar es que la participación en carbonería es más importante en los grupos de no agricultores y micro-ganaderos. Esto sugeriría que esta actividad está asociada a la carencia de activos productivos (niveles de riqueza) en los hogares rurales de Olmos, y a la ganadería caprina, que es la que utiliza también el bosque seco para la

alimentación del ganado. Se puede postular que la depredación del bosque seco estaría directamente relacionada a mayores niveles de pobreza y limitaciones en el acceso a activos productivos no ganaderos.

Otros elementos a destacar son el rol del comercio y la apicultura. El primero parece jugar un rol importante para los hogares no agricultores y para los agricultores-ganaderos. De otro lado, la apicultura parece ser una actividad más importante para los micro-ganaderos, en la medida que esta actividad también requiere del bosque y la floración de los árboles para prosperar. El grupo de micro-ganaderos aparece como el que más depende económicamente del bosque, tanto para la alimentación de ganado como para la generación de ingresos por medio de la apicultura.

En un esfuerzo por identificar los activos que más influyen en la capacidad de generar ingresos de los hogares, se estimó una función de ingreso per cápita en base a la posesión de activos de los hogares y otras variables exógenas. El resultado de la estimación de esta función usando Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5



Se puede ver que los factores que influyen de manera significativa en la generación de ingresos son la edad del jefe de hogar (a mayor edad, mayor ingreso per cápita); la posesión de activos agrícolas como tierras y bomba, así como marginalmente la posesión de ganado.

Dentro de las actividades en que se involucran los hogares, sólo aparece como claramente diferenciadora en la capacidad de generar ingresos el comercio. Obsérvese que la variable años de educación no es significativa, ni tampoco la variable distancia. Esto es compatible con una situación en donde los hogares más jóvenes tienen dificultades para acceder a los activos productivos y tienen bajos retornos a su educación en un contexto altamente rural. Igualmente, el patrón de distribución espacial de la ganadería que practican los hogares mejor dotados en las zonas más dispersas del territorio elimina la ventaja que puedan tener los hogares ubicados más cerca de la ciudad en la generación de ingresos rurales.

3.2. Las empresas de Olmos¹¹

Las empresas agrícolas que se encuentran ubicadas en el distrito de Olmos, se pueden dividir en dos grupos: fundos agrícolas y empresas agro-industriales.

(a) Fondos agrícolas.

De los fundos agrícolas que se desarrollaron desde la década de los cincuentas al interior del territorio comunal, actualmente la mayoría se encuentran en una situación precaria, varios de ellos bajo el control de entidades bancarias por la falta de pago de las deudas que adquirieran, principalmente para intentar soportar la crisis del limón que se iniciara a fines de la década de los ochentas; y otros fundos agrícolas, de menor extensión, han logrado mantenerse.

Un ejemplo de este tipo de fundo que se ha mantenido con su propietario original se obtuvo en las entrevistas. Este fundo carece de electrificación y desarrolla sus actividades agrícolas mediante un pozo tubular privado, lo que implica que la rentabilidad de sus cultivos se encuentra condicionado al precio del petróleo utilizado en el equipo de bombeo. En la actualidad, el fundo se encuentra en pleno proceso de cambio de cultivo de limón para dedicarse principalmente a cultivos exportables como el mango (variedad Haden) el cual es adquirido por empresas exportadoras piuranas. Sin embargo, como lo señala el propietario, uno de los principales problemas a los que se enfrenta la producción de mango es la falta de centros de acopio de este producto.

Con relación al título de propiedad, el propietario dio cuenta que posee el título respectivo, pero a lo largo de la entrevista no se logró especificar que tipo de título poseía e hizo énfasis al precisar que sus tierras no dependen de la organización comunal. Además, precisó los diversos problemas que tiene para poder acceder a crédito, lo cual significaría los problemas en la forma de titulación de la propiedad.

Sin embargo, los principales actores agro-exportadores en la zona son aquellos fundos agrícolas que han cambiado de propietarios. Entre sus principales características destacan las siguientes: son propiedades que cuentan con una extensión que va desde las 80 ha. hasta 215 ha.; con títulos de propiedad privada; con pozos tubulares y, en casi todos los casos, con riego tecnificado; con un promedio de 30 asalariados permanentes, en los que se encuentran técnicos y encargados del cuidado del cultivo, y un número de asalariados eventuales en tiempos de cosecha que puede llegar a 250 personas.

Un ejemplo de este tipo de actor se presenta aquí. La historia de este fundo representa el proceso por el cual han devenido algunos fundos en la zona. El anterior propietario dedicó gran parte de su producción al cultivo del limón, intentando implementar plantas procesadoras, pero como consecuencia de la crisis extendida del limón su explotación

¹¹ Esta descripción se basa en entrevistas a cuatro empresas, tres de las cuales son agrícolas y una agroindustrial. En las empresas agrícolas una puede considerarse como tradicional (no cambió de propietario) y dos tienen propietarios nuevos y más dinámicos. La empresa agroindustrial se dedica al procesamiento de limón. Se mantiene el anonimato de las empresas agrícolas y sus propietarios, más no de la empresa industrial que es la única en su tipo en la zona.

terminó en propiedad de una entidad financiera, debido al incumplimiento del pago de las deudas.

Posteriormente el banco vendió el fundo otro propietario que también tiene predios agrícolas en Piura. Como el fundo tenía plantaciones de limón en toda su extensión, que bordea las 167 ha., la estrategia que viene implementando el nuevo dueño ha sido la eliminación del cultivo del limón en 80 ha. para dedicarlas a la producción de páprika (este año ha sido la primera cosecha) realizando una importante inversión en riego tecnificado y pozos tubulares con participación principalmente de empresas españolas bajo el mecanismo de “agricultura por contrato”, manteniendo en el resto de las hectáreas el cultivo de limón como una fuente de ingreso secundaria, sin introducir mayor inversión en esta área. A partir de los resultados de la cosecha de páprika, el propietario se propone, continuar con el cambio de cultivo del limón para dedicarse principalmente al cultivo de mango, asociándolo al cultivo de piquillo, y dedicar unas 10 ha. al cultivo de uva de manera experimental. Para este año, contado con alrededor de 40 trabajadores permanentes, se calcula que para el momento de la cosecha de páprika el número de trabajadores se incrementará hasta el número de 200 trabajadores.

Otro de los fundos agro exportadores dedicados al cultivo de mango es de un empresario chiclayano con participación en otras actividades como la hotelera. Este empresario es propietario de dos fundos en la zona, con extensiones de 90 y 125 ha., respectivamente, dedicados a la producción de mango en sus distintas variedades, siendo las principales variedades Haden y Kent. Los dos fundos cuentan con pozos tubulares y uno de ellos no cuenta con riego tecnificado. Además, cuentan con una acopiadora y empacadora de mango. Cabe resaltar que los puestos de trabajo que genera la empacadora son ocupados principalmente por mujeres. Gracias a la instalación de una pequeña planta empacadora esta empresa puede exportar el producto de manera directa, sin tener que pasar por los intermediarios de Piura.

(b) Empresas industriales

A mediados de la década de los setentas, como resultado de la sobreproducción de limón, los incentivos a la industrialización propiciados por el gobierno de Velasco Alvarado, entre otros factores, se inició un proceso de instalación de empresas de procesamiento de limón en el distrito de Olmos. Estas empresas se van a dedicar principalmente a la producción de aceite de limón para la exportación, destacando PROFUSA (Procesadora Frutícola S.A.) fundada en 1972 y CIOLMOSA (Complejo Industrial Olmos), fundada en 1970. Cabe señalar que si bien para el año 1980 existían en la zona nueve (09) empresas dedicadas a la producción de aceite de limón, para el año 2000 solo quedó en la zona PROFUSA, mientras que CIOLMOSA convertida en la empresa “Delicias y Sabores” se ha dedicado al procesamiento de maracuyá.

La constitución de estas empresas se dio bajo la modalidad de sociedades anónimas, en las que solo podían participar como accionistas aquellos comuneros dedicados a la producción de limón. Estos accionistas aportaban una determinada cantidad de limones para su procesamiento en base a las acciones que poseían. Esta empresa se dedica a la producción de aceite de limón y cáscara deshidratada de limón que exportan principalmente a Nueva York y Dinamarca respectivamente.

En la actualidad la empresa cuenta con 56 socios, los cuales aportan con el 40% de la cantidad necesaria de limón para la producción. El 60% restante se compra a productores particulares en Jayanca, Olmos, Motupe y Piura. La empresa cuenta con una planta procesadora y con el fundo Santa Elena, el cual lo dedican únicamente al cultivo de limón. Además, cuentan con centros de acopio, lo cual genera empleo para 18 trabajadores. En la planta trabajan 30 personas de manera permanente. Las condiciones para el mantenimiento de esta empresa- de acuerdo a lo señalado en la entrevista, son adversas, por lo que estarían considerando como una posibilidad futura emigrar a Sullana donde consideran que existen condiciones más favorables.

Sección 4: Roles y percepciones sobre las instituciones de gobernanza de los recursos en Olmos

4.1. La comunidad de Olmos¹²

La comunidad define las formas de acceso a la tierra de una gran cantidad de pobladores de Olmos (la comunidad tiene más de 10,000 comuneros empadronados), en un territorio que abarca cientos de miles de hectáreas. Los hijos de los miembros se convierten en comuneros cuando llegan a la mayoría de edad, y tienen derecho a recibir acceso a tierras bajo formas de posesión comunal de origen ancestral. Igualmente, la comunidad tiene, en teoría, capacidad de decisión sobre el manejo del bosque seco de algarrobo en su territorio, una materia prima que puede ser usada para diversos fines, como alimento de ganado, producción apícola y de algarrobina, y finalmente ser convertido en carbón previa tala de los árboles.

La regulación del acceso a los bosques

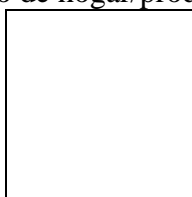
Según la información recogida a través de la encuesta, el 11.4% de los hogares han participado en algún tipo de actividad comunal destinada al manejo y cuidado del bosque seco. En todos los casos registrados se cumple como regla general, que el representante de la comunidad en el caserío (delegado comunal) es el promotor y coordinador de dichas actividades de protección del bosque seco.

Dichas actividades se ejecutan de manera independiente y sin coordinación alguna con la junta directiva central de la comunidad. Los delegados de cada caserío toman la decisión de reunir a los comuneros de la zona y de trabajar actividades relacionadas con el cuidado del bosque cuando consideran que el recurso forestal se encuentra amenazado. Cabe resaltar que en un importante número de los caseríos encuestados dicha preocupación es casi inexistente.

¹² En la Sección 1 se hizo una descripción histórica sobre la Comunidad con énfasis en su rol regulador del acceso a la tierra y la defensa del territorio. Esos roles han venido siendo erosionados fuertemente en las últimas décadas, configurando una crisis institucional en la actualidad. En esta parte hacemos referencia al rol de regulación sobre el acceso a los bosques y las percepciones de los comuneros sobre la institucionalidad comunal.

Diferenciando la participación en estas actividades de manejo del bosque por tipo de hogar/productor tenemos que el grupo de los micro-ganaderos ha tenido una mayor participación en el desarrollo de este tipo de actividades. Ello puede deberse al rol importante que cumple la presencia del bosque seco y sus derivados en la actividad ganadera. Los frutos del algarrobo y del sapote sirven de alimento para el ganado caprino y ovino que abunda en distintas zonas del distrito de Olmos. Por otro lado, es de esperarse que los hogares no agropecuarios presenten una menor participación (quizás reflejo de una menor preocupación), ya que en cierta forma sus actividades económicas no se encuentran relacionadas directamente con el bosque seco. (Ver cuadro N° 6)

Cuadro N° 6
Participación en actividades comunales de manejo de bosque seco
por tipo de hogar/productores



Fuente: Encuesta GRADE en Olmos (2005)

La principal actividad específica de cuidado y manejo del bosque seco es el monitoreo del bosque. El 76% de los hogares que participaron lo hicieron colaborando en acciones de monitoreo del bosque. El monitoreo como actividad presenta poca relevancia en un contexto en el que la carbonería ocupa un sitio importante dentro de la lista de actividades económicas alternativas ante la situación de pobreza que enfrentan los pobladores de distintos caseríos.

A nivel de grupos de hogares/productores casi todos han participado en actividades de monitoreo, excepto el grupo de hogares no agropecuarios. El grupo de hogares no agropecuarios solo han participado en acciones de reforestación. El caso del raleo, solo el grupo de agricultores- ganaderos han participado en este tipo de actividad (20%), mientras que el grupo de los micro-agricultores han sido los únicos en participar de actividades de limpieza o poda de árboles (11%).

Percepciones sobre la comunidad

A pesar de ser todos miembros de la comunidad y tener el carnet actualizado en 80% de los casos, sólo el 40% de los entrevistados declara conocer la labor de la directiva comunal (compárese con el 70% que más adelante declara conocer la labor municipal). De ellos, el 80% declara sentirse representada en los intereses de su caserío. Ello indicaría un alto nivel de representatividad a pesar de un bajo nivel de legitimidad. Ambas proporciones son independientes tanto del nivel de ingresos del hogar como de la posición geográfica (aunque existe cierta tendencia a tener mejor conocimiento de la labor en Cascajal que en Olmos).

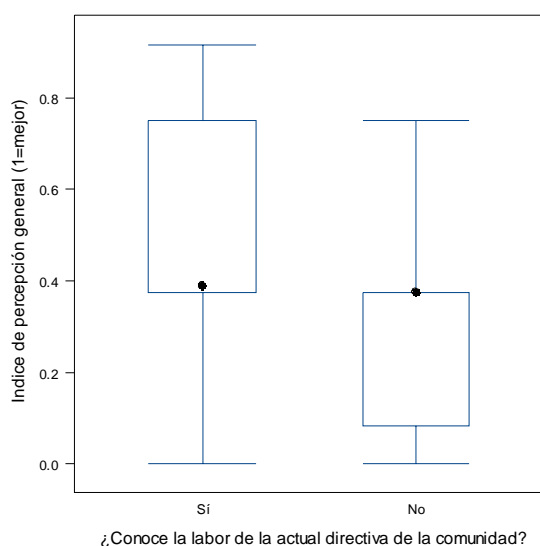
Cuadro N° 7

¿Conoce la labor de la actual directiva de la comunidad?			¿La actual directiva de la comunidad, a través de sus delegados, representa o refleja los intereses de su caserío?		
Sí	74	40.0%	Sí	53	28.6%
No	111	60.0%	No	132	71.4%

Fuente: Encuesta GRADE en Olmos (2005)

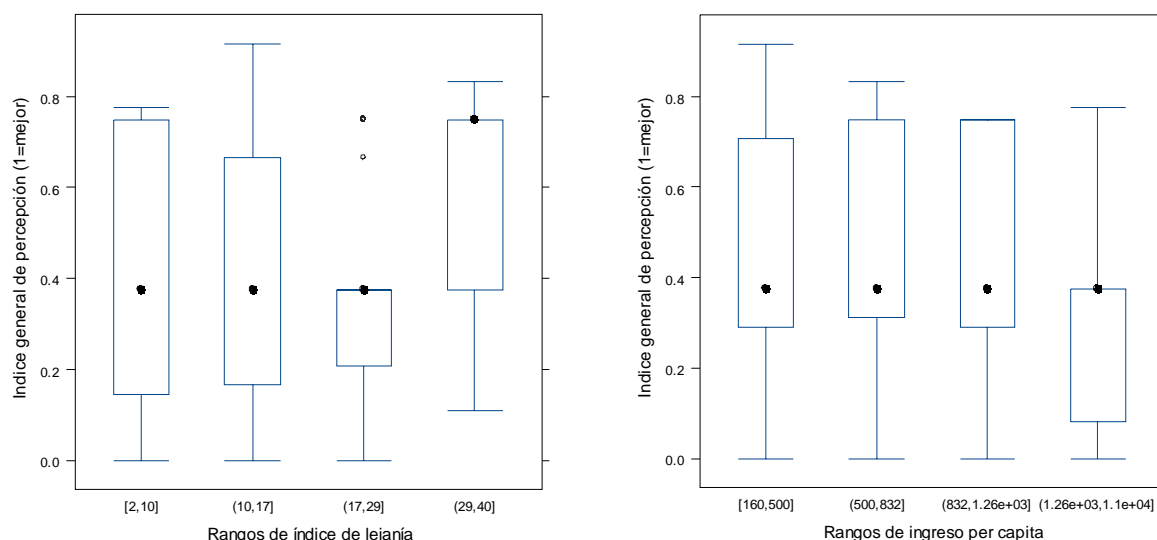
Sin embargo, el contraste de apreciación de gestión, entre aquellos que declaran conocer la labor y aquellos que no, pone de manifiesto un problema de reputación negativa de la comunidad como institución. No solamente la percepción es más baja para el grupo que declara no conocer la labor, sino que esta percepción se da mayoritariamente en las categorías negativas.

Gráfico N° 3



La percepción de la gestión es en general negativa (sólo se registran tres ocurrencias de apreciación sobresaliente), pero existe una percepción de la gestión marcadamente más positiva en los hogares se encuentran más alejados de la capital distrital. De igual manera, la percepción de gestión comunal es notoriamente peor entre los grupos de ingresos más altos. Finalmente, en Cascajal se tiene una percepción ligeramente mejor de la gestión de la comunidad que en Olmos.

Gráfico N° 4



La percepción de la autoridad comunal varía según el tipo de productor: para los encuestados rurales que poseen poco ganado y ninguna tierra, la comunidad es irrelevante. El grupo más al tanto de la labor comunal es el de los micro-ganaderos, seguido por el de los micro-agricultores y los agricultores-ganaderos. Éstos últimos son los que mejor se sienten representados por las autoridades comunales.

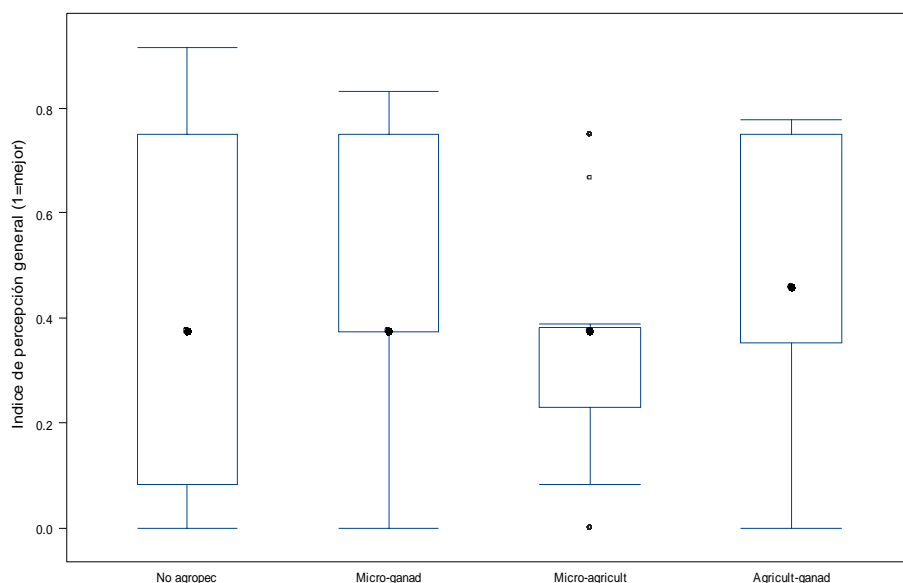
Cuadro N° 8

¿Conoce la labor de la actual directiva de la comunidad?				¿La actual directiva de la comunidad, a través de sus delegados, representa o refleja los intereses de su caserío?			
	Sí		No		Sí		No
No agropecuario	20	33.9%	39 66.1%	No agropecuario	11	18.6%	48 81.4%
Micro ganadero	14	48.3%	15 51.7%	Micro ganadero	10	34.5%	19 65.5%
Micro agricultor	23	41.8%	32 58.2%	Micro agricultor	13	23.6%	42 76.4%
Agricultor-ganadero	17	40.5%	25 59.5%	Agricultor-ganadero	19	45.2%	23 54.8%

Fuente: Encuesta GRADE en Olmos (2005)

El grupo de micro-agricultores parece manifestar descontento respecto a la comunidad: no sólo no se sienten representados mayoritariamente, sino que además su percepción sobre la gestión es marcadamente más negativa que para los demás grupos.

Gráfico N° 5



4.2. La organización de regantes y el acceso al agua

La Junta de Usuarios de Olmos se encuentra conformada por dos comisiones de regantes, las cuales se encargan de supervisar la distribución de agua superficial en la zona cubierta por dos de los valles más importantes del distrito: Olmos y Cascajal.

Según información del Padrón de Usuarios de Agua para fines agrarios, al año 2005, el 75% de los usuarios de agua superficial de la Junta de Olmos está representado por la Comisión de Regantes de Cascajal (772 usuarios) y el 25% restante por los usuarios de la Comisión de Regantes de Olmos (264 usuarios). A la fecha se encuentran empadronados 1036 usuarios (Ver Cuadro N° 12).

Cuadro N° 9
Junta de Usuarios de Olmos

--

Fuente: ATDR Motupe – Olmos – La Leche, 2005.

El ámbito de acción de la Junta de Usuarios de Olmos cubre un territorio de 7,366 hectáreas, de las cuales el 16% (4,961 ha.) corresponden a terrenos con superficie bajo riego, ya sea bajo licencia de riego o bajo permiso de riego. La Comisión de Regantes de Cascajal no sólo cuenta con el mayor porcentaje de usuarios, sino también con la mayor cantidad de hectáreas bajo riego (68%). (Ver cuadro N° 9)

A pesar de pertenecer a distintos valles, ambas comisiones de regantes mantienen una estrecha comunicación. Ello genera un entorno propicio para una constante coordinación de actividades en épocas de lluvia.

La gran mayoría de los miembros del padrón de usuarios está representada por comuneros. Por tanto, no existen conflictos entre las actividades de la Junta de Usuarios y la Directiva de la C.C. Santo Domingo de Olmos. La Junta de Usuarios de Olmos participa, a través de sus representantes, en las asambleas comunales.

En época de abundancia de agua superficial, la tarifa por hora de riego era el ingreso con el cual contaba la junta de usuarios para cubrir sus costos de operaciones, pagar al personal encargado y costear otras actividades vinculadas al manejo de agua superficial. Ante la ausencia de agua superficial, ambas comisiones carecen de dicha fuente de ingresos. Por tal razón se ve en la necesidad de suspender sus actividades y pagos al personal, inclusive no cuenta siquiera con los recursos económicos necesarios para pagar la cuentas de mantenimiento del local de la junta de usuarios.

Estrategias de algunos regantes

Algunos de los usuarios que conforman estas comisiones optaron por formar grupos cooperativos para enfrentar la escasez de recurso hídrico (característica importante de la zona del distrito de Olmos). La estrategia principal de la conformación de estos grupos cooperativos giraba en torno al manejo de agua subterránea extraída por pozos. La asociación entre pequeños agricultores resultó ser la salida para enfrentar los costos de operar y mantener pozos tubulares. La ausencia de electrificación en la zona hace que los costos de operación se incrementen, reduciendo la rentabilidad de la actividad agrícola para estos pequeños agricultores.

Otra forma de estrategia utilizada por algunos regantes ha sido el arrendamiento de tierras. Algunos agricultores que cuentan con predios de, aproximadamente, 10 hectáreas y carecen de los medios para trabajarlo con fines agrícolas optan por el alquiler del terreno (por campaña agrícola o por todo un año) a aquellos que sí cuentan con los recursos necesarios para cultivar la tierra.

4.3. El gobierno municipal

Casi 70% de los entrevistados declara conocer la labor actual del alcalde de Olmos, pero sólo un 36% percibe que refleja sus intereses.

Cuadro N° 10

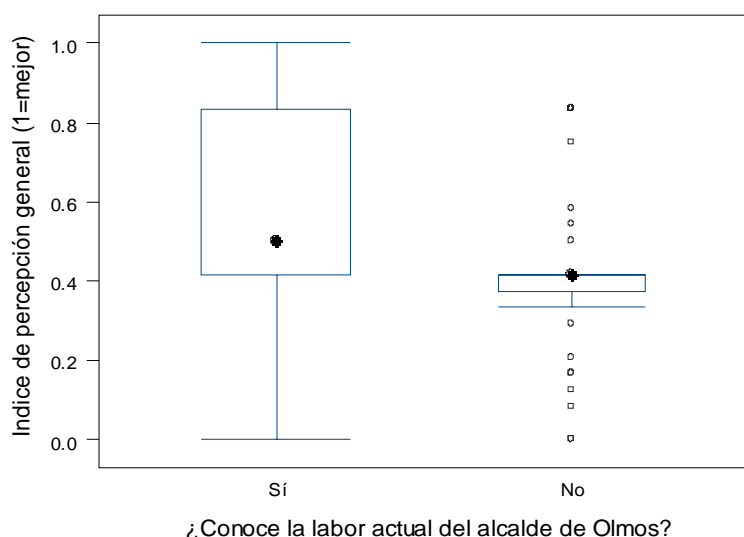
¿Conoce la labor del actual alcalde de Olmos?			¿El actual municipio representa o refleja los intereses de su caserío?		
Sí	129	69.7%	Sí	67	36.2%
No	56	30.3%	No	118	63.8%

Fuente: Encuesta GRADE en Olmos (2005)

La percepción de las cualidades de la gestión municipal en términos de confiabilidad, honestidad, cumplimiento e información es en general baja, especialmente en términos de confiabilidad y honestidad: 49% considera la gestión “poco” o “nada” confiable, y la misma proporción la considera “poco” o “nada” honesta; las calificaciones sobresalientes “informa mucho lo que hace” y “hace muy bien su trabajo” sólo se recogieron (simultáneamente) en tres casos.

Considerando un índice agregado de los cuatro rubros de percepción de la calidad de gestión, la diferencia entre los grupos que declaran conocer la gestión del alcalde y aquellos que declaran no conocerla es significativa. La percepción es mejor para el grupo que declara conocer la gestión. Esto sugiere que la gestión del alcalde de Olmos tiene mala reputación, reflejando posiblemente la debilidad institucional del ámbito.

Gráfico N° 6



La labor del alcalde de Olmos es mejor conocida en Cascajal que en Olmos, sin embargo la percepción de su gestión es comparable en ambas zonas.

Cuadro N° 11

¿Conoce la labor del actual alcalde de Olmos?				
	Cascajal		Olmos	
Sí	99	74.4%	30	57.7%
No	34	25.6%	22	42.3%
	133		52	

Fuente: Encuesta GRADE en Olmos (2005)

Por otra parte, la labor del alcalde es mejor conocida por los grupos de productores no agropecuarios y los agricultores-ganaderos. Sin embargo, los primeros expresan claramente no sentirse representados por el municipio actual.

Cuadro N° 12

¿Conoce la labor del actual alcalde de Olmos?					¿El actual municipio representa o refleja los intereses de su caserío?				
	Sí		No			Sí		No	
No agropecuario	43	72.9%	16	27.1%	No agropecuario	16	27.1%	43	72.9%
Micro ganadero	19	65.5%	10	34.5%	Micro ganadero	9	31.0%	20	69.0%
Micro agricultor	36	65.5%	19	34.5%	Micro agricultor	24	43.6%	31	56.4%
Agricultor-ganadero	31	73.8%	11	26.2%	Agricultor-ganadero	18	42.9%	24	57.1%

Fuente: Encuesta GRADE en Olmos (2005)

4.4. Visión general sobre las instituciones de gobernanza en Olmos

La institucionalidad comunal es la instancia de gobernanza territorial más importante en la zona y la que hemos analizado con mayor profundidad tanto en la **Sección 1** como en la presente. Se ha hecho evidente que esta comunidad atraviesa actualmente por una crisis muy grave, y que está en una situación de claro aislamiento frente a agentes externos a la propia comunidad y la región. La desconfianza de los comuneros frente a cualquier tipo de agente externo es muy alta, y refleja una historia de permanente agresión y poco respeto por los derechos comunales.

Cabe señalar, sin embargo, que la comunidad no es la única instancia importante de gobernanza territorial. El municipio distrital aparece como otro ámbito importante, con funciones distintas y en parte antagónicas a las de la comunidad. El municipio responde a los intereses a la población más urbana de Olmos, así como a los intereses de empresarios privados afincados en la zona y dedicados a la producción de productos de agro-exportación en propiedades de mayor tamaño con agua de subsuelo por bombeo. Estos empresarios rechazan a la institucionalidad comunal, a la cual ven como una instancia de atraso, y reclaman del municipio la extensión de servicios como el de electrificación, clave

para reducir los costos de bombear agua. La alcaldía distrital, por su parte, aparece poco interesada en el bienestar de los pobladores rurales más dispersos en el extenso territorio de Olmos, dedicando sus esfuerzos más bien a la creciente población urbana y a la de empresarios agro-exportadores y agricultores ubicados en la periferia de la ciudad.

Así, la comunidad y el municipio aparecen como las instancias clave de gobernanza territorial y ambiental en Olmos, las cuales carecen de un espacio común para la planificación del territorio. En este caso, las preguntas centrales a responder se refieren a los roles, potencialidades y limitaciones de esta institucionalidad a la luz de los retos del desarrollo sostenible e inclusivo. En particular, se ha podido observar un intenso proceso de deforestación del bosque seco de la zona (para la producción de carbón), proceso que ni la comunidad, ni la alcaldía, ni otras instancias públicas parecen tener capacidad de detener.

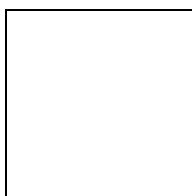
Igualmente, la propia comunidad enfrenta problemas muy graves para garantizar la propiedad de sus tierras y por ende de sus comuneros, siendo éste uno de los problemas más álgidos que la actual institucionalidad no parece poder resolver (al menos por sí sola), en un contexto de fuerte aislamiento y muy pocos recursos para la acción colectiva.

Sección 5. El proyecto Olmos en Lambayeque

5.1. El proyecto Olmos en Lambayeque

El proyecto Olmos se ubica en el departamento de Lambayeque en la costa norte (Ver Mapa N° 2) y se gestó en la década de 1920s, durante el segundo gobierno del presidente Augusto B. Leguía (1919-1930). Charles Sutton, un Ingeniero norteamericano, desarrolló una idea original de técnicos peruanos para transvasar el agua del caudaloso río Huancabamba (ubicado en la vertiente oriental de los Andes, en los departamentos vecinos de Piura y Cajamarca) a través de un túnel debajo de la cordillera, con la finalidad de irrigar las extensas y casi desiertas pampas de Olmos, en Lambayeque (Glave, 1986; Perez Santisteban, 1980).

Mapa N° 2: Ubicación del Proyecto Olmos



Recién en 1977, durante el gobierno militar, se iniciarían algunos trabajos de construcción hasta su posterior interrupción. Después de este evento distintas misiones de cooperación técnica internacional como la americana, la italiana y la soviética harían evaluaciones del proyecto y cada una presentaría su propio esquema de desarrollo del proyecto. Un hito particularmente importante fue la misión soviética, la cual formalmente culminó los estudios técnicos requeridos para el proyecto. Este estudio es considerado por los lambayecanos como piedra angular para demostrar que el proyecto es técnicamente viable. Igualmente, el inicio de las obras del túnel a finales de los 1970s y su posterior paralización por falta de fondos y apoyo político fue una fuente de conflictos con el gobierno central.

Durante las décadas de los ochentas y noventas, el proyecto tuvo algunas inversiones para avanzar de manera muy lenta en la construcción del túnel de trasvase. No es si no hasta fines de los noventas, y bajo una creciente presión de los lambayecanos, que el gobierno de Fujimori (1990-2000) acepta discutir viabilidad al proyecto siempre y cuando existan tierras en la zona del distrito de Olmos asignadas explícitamente al proyecto.

Cabe señalar que desde mediados de los noventas, los esquemas públicos para la ejecución este tipo de mega-proyectos cambió de enfoque, buscando una participación más activa del sector privado a través de diversas formas de concesión. Sin embargo, dado que el proyecto no tuvo en los estudios una rentabilidad privada asegurada, era extremadamente difícil encontrar inversionistas privados que apuesten por un esquema “puro” de concesión. Por esto, el esquema que finalmente se usaría para darle viabilidad al proyecto fue el de concesión con garantía pública. Esto equivale a que el Estado asuma el compromiso de pagar por las obras durante un periodo amplio una vez terminadas, mientras el inversionista privado asume el financiamiento y la ejecución de las obras en el periodo constructivo, para luego tener las obras en concesión hasta que recibe los pagos comprometidos.

Este nuevo enfoque se ha venido trabajando para el proyecto desde 1999, cuando se conformó un CEPRI (Comisión Especial de Privatización) para el proyecto Olmos, entidad que se encargó de conseguir los concesionarios para el proyecto. Una decisión importante de esta fase fue dividirlo en tres etapas distintas que son concesionadas separadamente, es decir, (i) construcción de la represa y túnel para el transvase del agua; (ii) generación de energía eléctrica; (iii) distribución del agua para irrigación en las pampas de Olmos.

Finalmente, en el periodo más reciente 2003-2004, aparece un nuevo actor importante que es el recientemente creado Gobierno Regional. En esta etapa el actual gobierno del Presidente Toledo (2001-2006) otorgaría la viabilidad económica al proyecto en un contexto de crecientes movilizaciones y presiones regionales hacia el gobierno central. El electo presidente regional de Lambayeque, Yehude Simon, jugó un rol central en las negociaciones que llevaron a que el proyecto sea finalmente puesto en licitación y cuya primera etapa se iniciaría durante el año 2005.

5.2. La movilización regional en torno a Olmos

La población lambayecana (especialmente la de la capital, Chiclayo) fue conformando durante el siglo XX una especie de mito movilizador que asociaba la realización de este proyecto con un “sueño” regional con raíces históricas. El hecho de que el proyecto se iniciara formalmente a fines de los setentas y luego se paralizara por falta de recursos era visto como una prueba clara de que se trataba de “falta de voluntad” del poder central, que durante este periodo diera luz verde a otros proyectos de irrigación de gran envergadura en otras regiones costeñas como Majes en Arequipa, Chavimochic y Gallito Ciego en La Libertad, o el de Chira-Piura en Piura. Esta sensación de marginación e injusticia respecto al proyecto Olmos caló hondo en la población lambayecana en la formación del sentimiento de identidad en torno a esta reivindicación.

En diversas entrevistas realizadas para este estudio, el equipo investigador buscó indagar por declaraciones que dieran pistas sobre la existencia, composición e impactos de un movimiento social en torno a Olmos. Esta información, a su vez, ha sido utilizada para generar un Mapa de Actores Sociales del movimiento social. Respuestas más o menos detalladas a esta pregunta, dada en este caso por un técnico de una ONG regional y por una autoridad regional de Lambayeque, fueron las siguientes:

“El liderazgo estuvo dado por el alcalde de Olmos, el colegio de Ingenieros, otros alcaldes locales, la DEPOLTI, la Cámara de Comercio y la Universidad. El movimiento se dio entre Septiembre y Octubre del 2002 y 2003. Con grandes marchas en la ciudad de Olmos y en Chiclayo(...). En el 2003 tomó más fuerza con la presencia de Yehude Simon (presidente regional), como la posibilidad de viabilizar este proyecto. Este es una esperanza histórica de la población. Los que estaban en contra del proyecto eran personas que tenían grandes extensiones de tierras en Olmos, la presencia del proyecto podía ir contra sus intereses. Todos los sectores de la población ven a Olmos como una forma de desarrollar el pueblo. (Funcionario de ONG local)

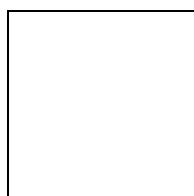
“El Proyecto Olmos es una especie de reivindicación histórica del pueblo de Lambayeque. Esta reivindicación se sustenta o afirma en la clase media, en las instituciones como el Colegio de Ingenieros (quien ha liderado este proyecto al conformar la Comisión de apoyo y defensa de los grandes proyectos regionales), la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, otras universidades que se han ido incorporando en el proceso, algunas ONGs representativas, otros colegios profesionales y los municipios(...) La lucha por el proyecto se hizo bajo el marco de la comisión de los grandes proyectos. Ahí inclusive están los pueblos jóvenes; pero esto ha sido dentro de un entorno más general. Por la historia, la gente sabe que tenía que llevarse a cabo el proyecto Olmos, que tenía que hacerse el trasvase de las aguas de la cordillera oriental hacia la occidental, con la esperanza de generación de puestos de trabajo. (Alto Funcionario del Gobierno Regional)

Otra respuesta de carácter similar fue dada por el Presidente del Colegio de Ingenieros de Chiclayo:

“A lo largo del proceso se desarrolló un gran movimiento institucional y gremial que ha impulsado grandes jornadas de lucha a favor de la ejecución del proyecto. Bajo ese contexto se circunscribe la Comisión de Apoyo y Defensa de los Grandes Proyectos Regionales. Esta comisión se conformó en la década del ochenta, gracias al impulso de distintas organizaciones. Bajo la conducción del CIP, la comisión ha jugado un rol importante al agrupar en su momento a instituciones como la Cámara de Comercio, municipalidades, universidades y gremios. Dicha comisión permanece vigente, dado que aún quedan proyectos que continúan en proceso de exigencia como el hospital regional, el terminal marítimo de Éten, la conformación de la Zona Franca Industrial de Éten y la segunda etapa de Tinajones.” (Presidente del Colegio de Ingenieros de Chiclayo)

Cabe señalar que este tipo de respuestas ha sido corroborada por diversos actores entrevistados, quienes destacan el liderazgo de los colegios profesionales (especialmente de ingenieros), el alcalde de Olmos, la cámara de comercio, universidades, municipios y en menor medida de otras capas medias de la región de Chiclayo.

Sobre la base de estas declaraciones y el seguimiento de noticias en los periódicos locales en los últimos cinco años, construimos el siguiente mapa de actores que han impulsado el Proyecto Olmos a nivel regional.



Se desprende de lo indagado que no todos estos actores han tenido igual participación y relevancia en el proceso de promover el proyecto, sin embargo, en general, se reconoce que estos esfuerzos consiguieron el apoyo de la mayor parte de la población lambayecana,

especialmente para demandarle el financiamiento y ejecución del proyecto al gobierno central. Los diversos entrevistados coinciden en señalar que el movimiento no tuvo una participación muy amplia y popular sino más bien estuvo centrada en determinados organismos e instituciones.

Sección 6. Los impactos del Proyecto Olmos en los actores sociales del territorio

6.1 La situación actual del proyecto Olmos

La supervisión del proyecto ha sido asignada al Proyecto Especial Tinajones-Olmos (PEOT), que es una entidad adscrita al Gobierno Regional de Lambayeque. Esta es la entidad pública regional más directamente responsable del proyecto. Actualmente ya se otorgó la buena pro de la ejecución de la primera etapa del proyecto a la empresa brasileña Odebrecht, la cual consiste en la construcción de obras para el trasvase de agua. Ello comprende la construcción de la represa Limón y la culminación del túnel trasandino.

El manejo de las tres etapas del proyecto es complejo ya que se busca coincidir en el tiempo de forma tal que cuando empiece a trasvasarse el agua (de aquí a 4 ó 5 años), se encuentren ya en pie tanto el proyecto de generación de energía eléctrica como el proyecto de irrigación. Esto aseguraría que se generen ingresos para poder pagar los compromisos con la constructora del sistema de trasvase.

La primera transferencia se dará al usuario eléctrico. Concluida la construcción del túnel trasandino, viene la siguiente concesión, es decir, la distribución del agua y, finalmente, la subasta de las tierras. El PEOT se encargará de subastar las tierras, mientras que las tres etapas se encontrarían bajo diferentes concesionarios, tanto el transvase del agua, la generación de energía eléctrica como la distribución del agua.

Las tierras del proyecto

Un tema crítico del proyecto Olmos se refiere al estatus de las tierras en las cuales deberá desarrollarse el proyecto de irrigación. Para que el proyecto Olmos pudiera ser objeto de inversión privada fue necesario hacer reserva de una cantidad de tierras. Como se señaló en la Sección 1, durante el gobierno de Fujimori ello representó una condición necesaria para la ejecución del proyecto. Las tierras reservadas serían vendidas con el objeto de recuperar la inversión hecha por el estado. De esta forma se reservaron 110 mil ha.: 80 mil ha. de la comunidad de Santo Domingo de Olmos y 30 mil ha. de la comunidad de Mórrope. A diferencia de Santo Domingo de Olmos, Mórrope tiene resuelto el tema de límites.

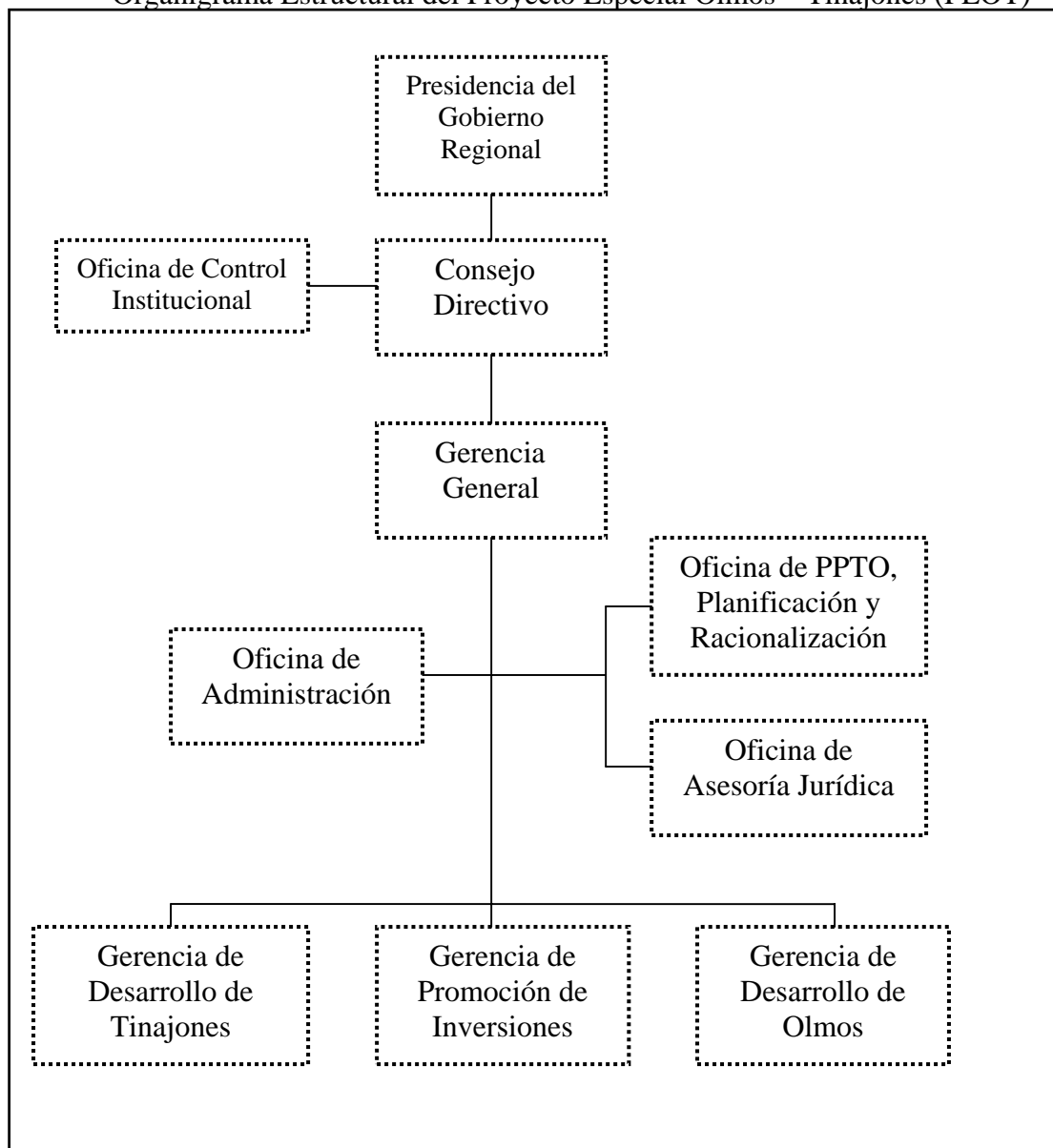
Una característica de todo este proceso de adjudicación de tierras al proyecto fue la ausencia de participación democrática de las comunidades. Ello resultó ser más una imposición establecida por el gobierno central, un condicionante para la realización del proyecto. Es por esto que estas tierras adjudicadas al proyecto son hoy reclamadas como propias por estas comunidades sin que hasta la fecha se haya aclarado totalmente su estatus legal. Lo cierto es que estas tierras no estaban formalizadas por las comunidades al momento de esta decisión (habían conflictos entre ellas), y por tal se asume que el Estado las podía declarar como sujetas de interés público y expropiarlas para el proyecto Olmos. El proyecto prevé iniciar la fase de irrigación poniendo en producción unas 30,000 ha. de este total asignado, para ir aumentando en el tiempo.

Gobernanza del proyecto

El Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT) se encuentra organizado de la siguiente forma.

Gráfico N° 7

Organigrama Estructural del Proyecto Especial Olmos – Tinajones (PEOT)



Fuente: Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT); 2005

El Consejo Directivo, máximo órgano del PEOT, es el ente vinculado directamente con la Presidencia del Gobierno Regional. Dicho Consejo es el encargado de establecer las políticas, planes, actividades, metas y estrategias de la institución; así como supervisar la administración general y marcha institucional. La instalación y la primera sesión del Consejo Directivo primigenio fueron celebradas el 14 de Agosto del 2003.

Por Decreto Supremo N° 006-2004-Vivienda, publicado el 22 de Abril del 2004, se modificó la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Especial Olmos Tinajones, el cual cuenta actualmente con 7 miembros representantes de las siguientes instituciones:

- 3 Representantes del Gobierno Regional.
- 1 Representante del Ministerio de Agricultura.
- 1 Representante del INADE.
- 1 Representante de la Junta de Usuarios de Riego.
- 1 Representante de Proinversión

Es posible observar que dentro de la conformación de dicho consejo directivo no figura representante alguno de las autoridades locales de Olmos como lo son el municipio del distrito y el presidente de la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos. Por otro lado, tampoco figura representante alguno de la Junta de Usuarios de Olmos. Únicamente participa un representante de la Junta de Usuarios de Chancay-Lambayeque. Lo más importante, y al mismo tiempo sintomático, de esto, es que no se observa manifestación alguna por parte de los distintos actores sociales de Olmos acerca de su nula participación en este Consejo Directivo. La ausencia de representación de Olmos en este Comité Directivo es un indicador del escaso interés de estos actores y de la falta de voluntad por reclamar el lugar que les corresponde.

Aunque la comunidad de Santo Domingo de Olmos tiene un espacio dentro del directorio del proyecto, hasta la fecha esta representación no ha sido efectiva por problemas legales en la directiva de la comunidad, que se encuentra en medio de un conflicto entre dos facciones. Es por esto que se optó por mantener al margen la participación de la comunidad en esta vital instancia. Esta ausencia es muy grave, en la medida que no hay ninguna participación de la población de Olmos, que es la que más directamente estará siendo favorecida o afectada por el proyecto cuando ocurra el trasvase de las aguas.

Por ejemplo, sobre este tema declaró el actual presidente de la comunidad de Santo Domingo de Olmos:

“La comunidad tiene un lugar en el consejo directivo del proyecto, pero no está participando al no definir su situación legal. Una vez resuelto dicho problema podrá participar. Sin embargo, discrepo con la posición de ejecutar el proyecto sin pensar en el poblador Olmano y en los potenciales beneficios para el campesino.”

Igualmente, cuando se le consultó si no sería factible que el alcalde de Olmos o el Presidente de la Junta de Usuarios de Olmos representen a la población en este directorio, se señaló:

“El alcalde tiende a defender los intereses de la gente de la ciudad. La comunidad para ellos es como si no existiera. No hay una identidad y queremos promoverla a través de estas organizaciones, dado que una condición necesaria para nuestro desarrollo es la integración. Nuestras acciones se desarrollan de manera paralela a la junta de usuarios, no hay coordinación.”

Este problema es aceptado por las autoridades regionales:

Dentro de la composición del directorio del PEOT no hay mayor presencia de representantes de la sociedad civil que la Junta de usuarios Chancay – Lambayeque. Yehude (Simon) planteó la necesidad de contar con la participación de las comunidades campesinas, representadas necesariamente por la comunidad campesina de Santo Domingo de Olmos. En el primer año de gestión del proyecto sí se consideró la asistencia de este actor en al directiva, pero problemas internos en la comunidad hicieron que su participación quedara en stand – by. Es cierto que la mayor parte del directorio está conformado por representantes del Estado. Pero considero que esta característica será modificada con el tiempo y, como parte del proceso, se incorporará la participación de nuevos miembros de la sociedad civil.

Esto refleja claramente una serie de problemas en la estructura de gobernanza del proyecto que no ha sabido incorporar activamente a representantes de la población más directamente ligada a sus potenciales costos o beneficios.

La falta de participación de la población

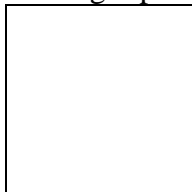
Una de las dimensiones de esta distancia entre el proyecto y los actores locales se encuentra en las características de las movilizaciones regionales en torno al financiamiento del proyecto. Así, si bien es cierto que hemos concluido que este movimiento consiguió el apoyo de la mayor parte de la población lambayecana, especialmente para demandar el financiamiento y ejecución del proyecto al gobierno central, los campesinos de los caseríos de las zonas rurales fuera de Olmos no participaron activamente en esta movilización. Tal como hemos descrito en el movimiento regional participaron fundamentalmente algunas organizaciones de la sociedad civil como los colegios profesionales, la Cámara de Comercio, la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, ONGs, y el Gobierno Regional de Lambayeque, ubicados todos en la ciudades de Chiclayo y Lambayeque.

De la encuesta de hogares en Olmos sabemos que tan sólo el 2.7% de los hogares encuestados participaron en movilizaciones a favor de la ejecución del proyecto Olmos. Si bien dentro del imaginario popular se percibe que Olmos será el gran proyecto que beneficiará a la población lambayecana, y por ende, a la población olmana, entonces ¿cuáles serían las principales razones que explicarían la ausencia de este sector de la población en las protestas y pedidos expresados a través de movilizaciones en las ciudades?

La principal razón que explica la escasa participación de los olmanos en las movilizaciones de la población de Lambayeque, a favor de la ejecución del proyecto de irrigación es la falta de información al respecto (70.4%). Muy pocos hogares han estado al tanto de las marchas realizadas en la ciudad de Chiclayo

Cuadro N° 13

Razones por las cuales los hogares no participaron en las movilizaciones
por tipo de hogar/productores



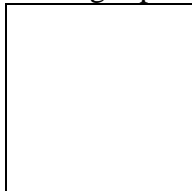
Fuente: Encuesta Socioeconómica del Proyecto Olmos

Por otro lado vale destacar que dentro del grupo de agricultores ganaderos (los hogares con más activos e ingresos en nuestra muestra) existe un 19% que considera que la propuesta carece de toda credibilidad. Ello es producto de la historia del proyecto, considerado por la población como el proyecto siempre prometido y siempre postergado. Un 13% de este grupo de agricultores ganaderos manifiesta que no participó en las movilizaciones debido al alto costo que ello implicaba.

En general un importante porcentaje de los hogares olmanos tiene conocimiento, ya sea en poco o mediana cuantía, sobre el proyecto de irrigación. Noventa por ciento de la muestra de hogares manifiesta conocer el proyecto. Resalta sin embargo el hecho de que los micro - ganaderos (los más pobres dentro de nuestra tipología de hogares/productores) son aquellos con menor información acerca del proyecto.

Cuadro N° 14

Hogares informados sobre el proyecto Olmos
por tipo de hogar/productores



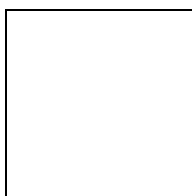
Fuente: Encuesta de GRADE en Olmos (2005)

Cabe destacar que si bien la población tiene algún tipo de conocimiento o idea de lo que es el proyecto Olmos es importante saber cuáles han sido las principales fuentes a través de las cuales han podido acceder a información. Este punto es fundamental para comprender las expectativas de la población sobre los posibles impactos (ya sean positivos o negativos) que el proyecto pudiera tener en los distintos niveles.

De la información recogida a través de la encuesta podemos extraer algunos resultados relevantes. En general, el 81% de los hogares encuestados han obtenido información acerca del proyecto a través de los medios de comunicación masiva (ya sea radio, televisión o periódicos). Se observa claramente que tan solo un 17% y 13% de estos hogares han sido informados por las autoridades de la zona: el alcalde distrital y el presidente de la comunidad campesina, respectivamente. Finalmente, un 3% de estos hogares han obtenido conocimiento del proyecto a través de charlas informativas del ente encargado, es decir, del PEOT. Este patrón general puede ser observado dentro de cada uno de los tipos de hogar/productores definidos.

Ello revela un escaso nivel de participación y preocupación por parte de los directivos del proyecto de irrigación en poner en conocimiento de la población olmana las características del proyecto, así como mantenerlos al tanto sobre los avances realizados a la fecha.

Cuadro N° 15
Principales fuentes de información del proyecto Olmos
por tipo de hogar/productores



Fuente: Encuesta de GRADE en Olmos (2005)

Al ser los medios de comunicación, el entorno familiar y los vecinos las principales fuentes de información de los hogares olmanos, cabe la posibilidad que la percepción de estos hogares se vea distorsionada por las especulaciones de una prensa poco objetiva y por el mito del tan esperado proyecto de irrigación¹³ transmitido de generación en generación.

6.2. Los múltiples impactos del proyecto

El principal argumento que presentamos en esta sección es que en el caso del proyecto Olmos ya se vienen generando una serie de impactos en los actores sociales del territorio. Algunos de estos impactos ya se perfilan con un carácter excluyente con respecto a la participación activa de la población en los beneficios del proyecto, los cuales se agudizan en el marco de la extrema fragilidad de la institucionalidad local de gobernanza territorial local, en particular de la organización comunal, la cual ejerce un débil control sobre los recursos del territorio, con inseguridad jurídica y un control comunal precario sobre bosques y animales. En lo que sigue analizamos diversos ámbitos en donde o ya se vienen generando impactos significativos o se esperan impactos en el futuro próximo.

Impactos socio-ambientales

Existen dos problemas centrales en el tema de las tierras en reserva: (i) la existencia de pobladores asentados (aproximadamente unos 10 mil comuneros) en las hectáreas cedidas y (ii) la presencia del bosque seco. Estos dos elementos, el social y el ambiental, sitúan la ejecución del proyecto dentro de un escenario bastante complejo.

¹³ Expectativas y frustraciones transmitidas por generaciones a lo largo de todo el espacio regional de Lambayeque.

Muchos pobladores habitan dicha zona desde que tienen uso de razón; el territorio representa el espacio sobre el cual desarrollan sus actividades principales como la agricultura y la ganadería. El intervenir sobre ellas podría provocar el levantamiento de la población en pos de lo que les pertenece.

El manejo del bosque seco representa un punto central dentro del tema de Gobernanza ambiental. Del millón 400 has de Lambayeque, alrededor del 50% es bosque seco y una importante porción se sitúa dentro de la jurisdicción de las tierras reservadas. De las 110 mil ha. reservados el 60% corresponderían a bosques secos. Sin duda el proyecto traería consigo una deforestación de éstas áreas y, por ende, una importante pérdida de recursos naturales.

Si bien es posible identificar los lotes no cubiertos por bosque que podrían ser prioritarios en la irrigación de la primera etapa. El problema es saber si se están tomando en cuenta estos criterios, tanto desde una perspectiva social como ambiental. Cabe señalar que a la fecha el proyecto carece de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), instrumento esencial para la planificación del manejo ambiental de la zona bajo mayor impacto en el futuro.

El modelo agrícola del proyecto

Es importante señalar que actualmente existe una estructura productiva en Motupe-Olmos sobre la cual el proyecto de irrigación tendrá importantes impactos. En la actualidad ya existe un pequeño eje agro-exportador en la zona de Motupe-Olmos con el desarrollo de productos como las menestras, el mango, el limón, el maracuyá, etc. Por ejemplo, allí inició sus actividades la compañía Backus con la cerveza y jugos del norte y ha tenido mucho éxito. Después también han venido desarrollando las menestras, el espárrago etc. Este eje agro-exportador se inicia a fines de los ochenta pero tiene en el agua uno de los mayores cuellos de botella para el desarrollo futuro. Un elemento que dinamizó la producción fue el proceso de electrificación, que permitió instalar bombas para extracción de agua subterránea, especialmente para la producción de limón.

En cuanto al manejo del agua, Olmos y Motupe tienen experiencia en el pago de agua, dado que ellos la obtienen de pozos tubulares. El costo del m³ del agua extraída a través de este sistema es bastante elevado por la escasa oferta de recurso hídrico. Comparado con los costos que se tendrían con el proyecto, el diferencial les vendría bien. El tema central, más bien, apunta hacia el proceso de adaptación del grueso de la población campesina al nuevo esquema que impondría el proyecto de irrigación. Bajo este contexto se requiere buscar un modelo adecuado de agricultura a implementar, dado que estas zonas serán destinadas a cultivos de agro exportación.

Según las declaraciones del PEOT, el modelo agrícola para la zona a irrigarse está pensado para desarrollar grandes propiedades, no pequeñas y los beneficios están pensados en la posibilidad de dar empleo a la gente de la zona. Este enfoque se basa en parte en la experiencia de Chavimochic (en el vecino departamento de La Libertad, ver Mapa N° 2), que otorgó tierras antes eriazas a grandes empresas en tamaños de más de 500 hectáreas. Sin embargo, en el caso de Olmos se trata de una zona donde existe densidad poblacional;

una diversidad de actividades productivas y un ecosistema de bosque seco que podría ser severamente afectado si no es manejado adecuadamente.

Impactos normativos

Queremos también llamar la atención sobre los distintos marcos normativos que están presentes en la relación de la comunidad con el proyecto:

“De los 29 comuneros entrevistados, 11 tenían ‘título comunal’ haciendo referencia al ‘Certificado de Posesión’ otorgado por la comunidad como constancia de su derecho de usufructo sobre las tierras concedidas. Sólo 3 comuneros dijeron tener tierras de propiedad individual con título en Registros Públicos. Siete de los comuneros no tenían ningún tipo de documento, y 8 no poseían tierra alguna. Ante la pregunta por el estado legal de sus parcelas, los comuneros que poseen tierras comunales responden, en su mayoría que poseen título de propiedad y que sí están titulados. Para la mayoría de comuneros entrevistados el ‘Certificado de Posesión’ otorgado por la comunidad equivale a un título de propiedad ...”¹⁴

En esta cita podemos encontrar alusión, en un caso a un marco normativo local, y en el otro a un marco oficial, como es el tener las tierras inscritas en los registros públicos. En el primer caso se hace alusión a un derecho de propiedad comunal que está dado por la autoridad comunal, elegida por ellos, y que tiene legitimidad para el conjunto. En el segundo se reconoce la propiedad solamente como propiedad individual excluyente. Esto da cuenta de que la comunidad es percibida por sus integrantes como un orden normativo propio, mientras que desde el Estado es considerada solamente como un instancia supletoria de sí mismo, y que no está dispuesta a reconocerla ahí donde siente que interfiere con sus políticas y decisiones.

En este mismo sentido los comuneros creen que es suficiente el reconocimiento colonial de su existencia, la que sienten que ha sido reconfirmada por su inscripción como comunidad en 1933. Sin embargo al carecer de personería jurídica la comunidad no puede garantizar a los comuneros la posesión de sus parcelas.

Por otra parte el derecho a las tierras para los comuneros no deriva simplemente de la existencia de títulos reconocidos. Para ellos el hecho fundamental es su permanencia desde siempre en el lugar, y haberlo cuidado y protegido. Está aquí en juego pues, una *tradición*, que es la base de una identidad con la tierra. En ocasiones esta identidad llega a hablar de una “nación olmana”¹⁵.

Mientras la normatividad legal oficial reconoce sólo el derecho individual a la propiedad de las tierras excluyente de cualquier otro tipo de derechos, para la comunidad la propiedad era y es colectiva, es un derecho local consuetudinario. De esta forma entran en conflicto ambas normatividades, excluyendo a la propiedad comunal. Es precisamente esta

¹⁴ Burneo de la Rocha, María Luisa y Susana Ilizarbe Pizarro: *Tierras Comunales y Conflictos con el Estado: El Caso de Olmos*, p. 17. CEPES, Lima enero de 1999.

¹⁵ Ibid, p. 20.

propiedad comunal la base de su identidad como comunero y la base para sus derechos comunales a las tierras, bosques y agua.

Para lo pobladores de Olmos el Estado es un ente totalmente lejano, autónomo, más allá de todo control, y en el que por consiguiente no se puede confiar. Cabe señalar también que en todo este proceso las formas políticas de representación (Poder Legislativo, partidos políticos, etc.) parecen haber estado del todo ausentes, de modo que la comunidad hubiera quedado aislada.

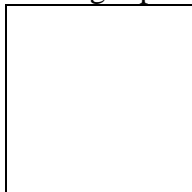
Impactos en las estrategias económicas y visiones de desarrollo

La población de Olmos, especialmente la población comunera, tal como se ha analizado en secciones anteriores, fundamentalmente se ha organizado para manejar los recursos del bosque seco (algarrobos) y ganadería de baja intensidad; sólo una fracción minoritaria de los actores económicos de Olmos se dedica a la agricultura de riego en base a pozos, y es la que tendría mayores oportunidades de beneficiarse con más agua del proyecto.

Esto último se expresa en algunos resultados de la encuesta de hogares. En términos generales, los principales impactos esperados por la población local apuntan hacia mejoras en el acceso de agua para riego (83%), generación de empleo en agricultura (81%) y generación de empleo en las obras de construcción del proyecto (72%). Las expectativas por los distintos impactos del proyecto varían dentro de cada uno de los tipos de hogar/productores sujetos de nuestro análisis. Al ser el grupo de hogares de micro-agricultores, en importante porcentaje, familias con trabajos asalariados, es de esperarse que la expectativa por la generación de empleo en las obras de construcción del proyecto (82%) y en la agricultura (93%) sea mucho mayor que en los otros grupos.

Para el grupo de agricultores ganaderos la preocupación por el alto precio por el acceso al agua (17%) y por la pérdida de tierras para la comunidad (26%) es mucho menor que en los otros casos posiblemente debido a una mayor lógica empresarial dado el mayor acceso y uso de activos.

Cuadro N° 16
Expectativas sobre el impacto del proyecto
por tipo de hogar/productores



Fuente: Encuesta de GRADE en Olmos (2005)

A esto se añaden otros elementos asociados al proyecto en sí, como la 'expropiación' (durante el último año del régimen de Fujimori) de 110,000 hectáreas de la comunidad a favor del Proyecto Olmos, o, de manera más evidente, la visión de desarrollo local que manejan los funcionarios del "Proyecto Especial Olmos - Tinajones" (PEOT), quienes afirman que la manera en que el Proyecto puede (debe) beneficiar a los pobladores locales es a través de la (re)conversión de éstos en "empresarios agrarios de riego" (*a la Chavimochic*, en la región vecina de La Libertad), es decir, a través de formas económicas poco familiares y extrañas a las tradiciones y capacidades de una gran mayoría de pobladores de Olmos. Este enfoque configuraría un formato de crecimiento económico de carácter excluyente, con potenciales impactos negativos en la estabilidad social de este frágil territorio.

Para funcionarios del Proyecto Especial Olmos-Tinajones (PEOT) la comunidad es “un escollo”, ya que las aguas que vendrán servirán para dinamizar una agricultura de exportación muy moderna que podrá ser bastante diversificada, e introducirá nuevos cultivos con modernos sistemas de irrigación. Sin embargo, la experiencia agrícola de los comuneros es bastante limitada, ellos han estado más vinculados a la pequeña ganadería.

Mientras tanto la comunidad vive otro tiempo, sin más proyectos que una mayor explotación del algarrobo y la miel de abejas. Y tratando de buscar nuevas rentas para incrementar sus recursos comunales. Sin embargo el bosque seco está crecientemente amenazado por la tala clandestina y especialmente por la sequía de los últimos tres años que ha dispersado a los comuneros, pues no solamente reduce la escasa agricultura sino también la ganadería. En estas condiciones la organización comunal viene siendo aún más debilitada.

En general, el Proyecto Olmos aparece ante los actores locales como algo externo, sobre el cual se tienen expectativas poco relacionadas con procesos de cambio tecnológico, empresarial o de mejoramiento de las condiciones de sus actividades económicas. En estas condiciones, es muy poco probable que este formato de gobernanza pueda generar un proceso de desarrollo rural sostenible y con amplia base social. Es decir, el vínculo entre gobernanza local y desarrollo territorial rural en un contexto de un gran proyecto de irrigación como el de Olmos aparece como muy débil o prácticamente inexistente.

Sección 7: A manera de conclusión

Los grandes proyectos de irrigación siempre han sido objeto de amplia controversia política y académica¹⁶. Las diversas miradas desde las ciencias sociales destacan las dificultades que tienen estos proyectos para convertirse efectivamente en instrumentos de desarrollo de los territorios donde ocurren, en gran parte debido a los problemas institucionales para organizar los incentivos y reglas en torno a la construcción y administración de una infraestructura y un recurso (el agua) que tienen diversas complicaciones intrínsecas por ser móvil, de difícil apropiabilidad y generador de diversas externalidades.

En el presente estudio analizamos el caso de los impactos ya ocurridos y por ocurrir de un gran proyecto de irrigación (Olmos, en la costa norte peruana) en la sociedad local del territorio¹⁷. La investigación ha develado una relación débil (y potencialmente conflictiva) entre los intereses de los actores locales y sus formas de gobernanza del territorio específico; y los intereses detrás del proyecto de irrigación y su visión del desarrollo agrícola de tipo agroexportador de gran escala.

En el trabajo hemos podido identificar algunos impactos importantes que ya vienen perfilándose como parte de un modelo excluyente para la población del territorio de Olmos en el contexto del proyecto de irrigación.

En primer lugar, se constata que el esquema de gobernanza del proyecto no ha incluido a la fecha en ninguno de sus espacios formales a representantes de la población de Olmos; ya sean de la comunidad campesina, del municipio o del sector empresarial. Igualmente, la participación de la población rural en todo el proceso de movilización por el proyecto ha sido muy débil, mostrando la mayor parte de los actores locales escasa información e

¹⁶ Quizás quien llevó a un extremo la importancia de la infraestructura hidráulica en los sistemas sociales y de gobierno desde una perspectiva histórica fue Wittfogel (1960) quien planteó su famosa hipótesis del despotismo oriental en base a las condiciones materiales que impone la construcción y administración de grandes obras hidráulicas en sociedades agrarias pre-modernas. Pero el tema de las grandes obras de irrigación también tiene su espacio propio en la literatura específica del desarrollo económico. En particular, durante la segunda mitad del siglo XX, países grandes en vías de desarrollo como India, China, México, así como diversos países más pequeños de las regiones de África, Asia y Sudamérica, dedicaron enormes esfuerzos a desarrollar su infraestructura de irrigación en zonas rurales, con impactos bastante limitados. En particular, la región sudamericana ha mostrado menores niveles de efectividad en su inversión en riego de gran escala en comparación con Asia, por ejemplo (Jones, 1995).

¹⁷ Un estudio que plantea un enfoque similar al presente es el de Oré (2005), sobre el proyecto de irrigación Choclococha en el valle de Ica, 400 Km al sur de Lima. Este proyecto de irrigación construido en la década de los cincuenta permitió incorporar miles de hectáreas a la agricultura iqueña. La zona a ser irrigada era propiedad de la comunidad de Tate y se suponía que eran los indígenas los que directamente serían beneficiados con el agua de Choclococha. Sin embargo, el Estado desconoció los derechos de los indígenas y de la comunidad de Tate a sus tierras comunales y pasó a lotizarlas y poner en venta los nuevos terrenos que iban a ser rematados. Las nuevas tierras irrigadas pasaron a manos de los hacendados tradicionales del valle, de comerciantes de la ciudad y de nuevos propietarios que llegaron al valle. La ejecución del proyecto Choclococha modificó la estructura agraria, se produjo un cambio en los derechos de tierras y agua y por ende, en el escenario social. Se inició un proceso de modernización agrícola con el surgimiento de nuevas haciendas con moderna tecnología y el valle se colocó entre los más prósperos de la costa peruana. Los indígenas y la comunidad no sólo perdieron sus tierras y el acceso a recursos naturales comunales como los bosques de huarango y cultivos temporales, sino también a su organización.

interés en estas movilizaciones. Esto ha configurado un escenario donde el proyecto Olmos es percibido como algo bastante externo para los pobladores y sus formas de representación política e institucional. En general, el proyecto viene “de afuera hacia adentro”, y los actores locales aparecen débiles en su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones sobre ritmos e impactos del proyecto en el territorio y su gente.

El segundo espacio importante donde se viene generando un impacto significativo es el de la organización comunal y su capacidad de regular el acceso a los recursos de tierras, agua, bosques y animales. En general, la actual lógica del proyecto tiende a considerar a la organización comunal como un obstáculo; o en el mejor de los casos, se considera un espacio de relevancia menor en el proceso de toma de decisiones y ritmos del proyecto. Cabe señalar que la expropiación por parte del Estado de una parte importante de las tierras comunales han contribuido a la actual crisis organizativa de la comunidad, la cual aparece muy vulnerable al no poseer títulos de propiedad saneados con los que enfrentar legalmente las acciones del Estado y otros agentes externos.

Un tercer nivel de impactos se refieren a las formas normativas de acceso a los recursos del territorio. La población rural mayoritaria de Olmos proviene de una tradición de acceso comunal a las tierras y los bosques; aunque con procesos internos y externos de apropiación individual que han venido minando las formas colectivas. En este escenario, el Estado y el proyecto de irrigación sólo tienen una forma posible de acceso a los recursos, que es la apropiación individual mediante títulos de propiedad. En el camino, las formas comunales de acceso quedan descolocadas como formas escasamente reconocidas y valoradas por el Estado y su normatividad general, reduciendo la capacidad que tiene la comunidad de defender y negociar sus derechos en el contexto del gran proyecto de irrigación.

Finalmente, se encuentra un cuarto nivel de impactos del proyecto y que tiene que ver con las visiones sobre el desarrollo territorial de Olmos, una buena parte de los cuales se relacionan con sus estrategias económicas diferenciadas y formas diversas de explotar los recursos naturales del territorio. Por un lado, la población eminentemente rural de Olmos sustenta gran parte de sus estrategias económicas en la explotación extensiva del ganado y el bosque seco, los cuales se verían amenazados por el proyecto de no tomarse medidas de manejo ambiental apropiadas. Igualmente, la mayor parte de la población carece de experiencia agrícola relevante frente a la posibilidad de recibir tierras bajo riego del proyecto, y por ende, solamente son percibidos (y se autoperciben) como mano de obra para las explotaciones de agro-exportación a instalarse.

En conjunto, el resultado de estos impactos inicialmente reseñados configuran diversos espacios de crecientes conflictos y expectativas divergentes para convertir un gran proyecto de irrigación como Olmos en un proceso de desarrollo rural inclusivo y sostenible. Se viene abriendo más bien un espacio de disputa por las formas y los ritmos del cambio propuesto por los “proyectistas” (reconversión) versus la tradición y la historia (adaptación) de un espacio socio-económico con actores que ven con creciente desconfianza una intervención externa con escasos lazos con sus problemas y expectativas concretas. Se proyecta, de no tomarse medidas apropiadas para el proyecto, una nueva posibilidad de fracaso en el intento por convertir estos grandes proyectos de riego en auténticos

instrumentos del desarrollo económico y social de los territorios donde deben ocurrir sus mayores impactos.

En vista de este panorama donde los impactos que se vienen observando tienen un carácter poco incluyente para la población local, se plantean algunas recomendaciones que podrían servir para reorientar el proyecto Olmos en los próximos años:

- Involucrar a representantes de la comunidad campesina, el municipio y los empresarios locales de Olmos en el esquema directivo del proyecto (PEOT);
- Resolver el problema de inseguridad jurídica de las tierras de la comunidad de tal forma que ésta tenga mejores condiciones de negociación sobre los beneficios potenciales del proyecto;
- Realizar un estudio de Impacto Socio-ambiental del Proyecto de carácter participativo, el cual permita hacer compatible el desarrollo de áreas irrigadas con la preservación de zonas con bosque seco de utilidad para la ganadería y la apicultura local; además de incluir un plan de reubicación de población rural potencialmente afectada por el proyecto;
- Generar una instancia local para la planificación del desarrollo territorial de Olmos que incluya a los principales actores sociales y productivos locales, incluyendo a la comunidad, las comisiones de regantes, el municipio y los empresarios locales, además de diversas organizaciones de la sociedad civil olmana;
- Financiar procesos de capacitación de la población rural para poder incrementar sus niveles de tecnificación agrícola y ganadera;
- Promover formas de organización empresarial de los pequeños productores agropecuarios con mecanismos de acceso a crédito y a equipos de bombeo.

Con estas y otras medidas para el fortalecimiento institucional, de capacidades y de manejo de los recursos, será posible que un proyecto de esta envergadura tenga en cuenta y minimice la ocurrencia de un crecimiento excluyente, reorientándose hacia una estrategia más incluyente. En cierta medida, el proyecto y la región de Lambayeque aún están a tiempo para mejorar el diseño social y económico de este proyecto, de tal forma que se convierta en una oportunidad amplia y equitativa para el conjunto de la población lambayecana.

Referencias

Collin Delavaud, Claude (1967) "Consecuencias de la modernización de la agricultura en las haciendas de la costa norte del Perú". Lima : Instituto de Estudios Peruanos, 1967.

Glave Manuel (1986) "El Agrarismo 'Suttoniano' y el Conflicto de Aguas de 1928-1930 en el Departamento de Lambayeque". In Avances de la Investigación No 1, pp 64-117. Chiclayo: Centro de Estudios Sociales "Solidaridad".

Golte Jurgen (1980). "Notas sobre la Agricultura de Riego en la Costa Peruana". En Allpanchis, No 15, Vol XIV, Cusco 1980.

Hendrix Jan (1990). "Las grandes irrigaciones de la costa peruana: ¿quién paga el precio?". En Alternativa, N° 13, pp 9-33. CES Solidaridad.

Martínez, Héctor (1992). "Perú, la irrigación Jequetepeque Zaña: impacto de la presa de Gallito Ciego". In: Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol. 15, no. 2/3 (mayo/dic. 1992), p. 3 27.

North Douglass (1991) "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge University Press.

Oré María Teresa (1989). "Riego y Organización. Evolución Histórica y Experiencias Actuales en el Perú". Lima: Tecnología Intermedia (ITDG), 1989.

Oré María Teresa (2005), "Agua, Bien Común y Usos Privados. Riego, Estado y Conflictos en La Achirana del Inca". Fondo Editorial de la PUCP, Universidad de Wageningen, Soluciones Práctica, ITDG. Lima Noviembre, 2005.

Pérez Santisteban Víctor (1980). "Sutton y la irrigación de Olmos". Perú, 1980.

Rischar Stefan (1991). "El Manejo Social del Agua en la Costa Peruana: del Uso Racional al Despilfarro de un Recurso Escaso". In Alternativa, No 14, February 1991, pp 65-87.

Wittfogel Karl (1960). "Oriental Despotism. A Comparative Study of Total Power". New Haven and London, Yale University Press.

Zegarra Eduardo (1998). "Agua, Estado y Mercado. Elementos institucionales y económicos". Ediciones ProASur, Lima-Perú.

Zegarra Eduardo (2002) "La Investigación Social sobre el Manejo del Agua de Riego en el Perú: Una Mirada a Conceptos y Estudios Empíricos". En SEPIA IX: Perú, el Problema Agrario en Debate. Pulgar-Vidal, Urrutia y Zegarra (eds) Seminario Permanente de Investigación Agraria, Noviembre 2002.

Capítulo 21.

SISTEMA PARTICIPATIVO PARA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS:

EL CASO DE LA CUENCA DEL CHOAPA IV REGION DE COQUIMBO.CHILE

Teresa Maffei Rojo

El presente documento se desarrolló en el marco de la realización de un estudio de campo que se llevo a cabo en la IV Región de Chile. El año 2002 se inició el *Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización-Más Región*¹, proyecto que busca fortalecer la capacidad de gestión de los municipios y la planificación territorial. Uno de los componentes del Programa es el de “Manejo de Cuencas Hidrográficas”, donde se decide focalizar el trabajo en la Provincia del Choapa, para lo cual hace en primer término un diagnóstico participativo previo con el fin de desarrollar un plan de acción y fortalecimiento organizacional con los regantes de la zona.

El objetivo de este estudio es fomentar el manejo participativo de la Cuenca del Choapa como una unidad de planificación territorial para el desarrollo social, productivo y ambiental, desde una perspectiva integral, y en este caso, considerando la dimensión cultural y organizacional, como un factor relevante e indispensable para llevar a cabo de manera sustentable, democrática y eficiente la gestión del agua.

Este documento es una versión resumida de toda la investigación y el trabajo de campo, la cual contiene la presentación gráfica de las comunidades de agua, según ríos y canales, con mapas e ilustraciones de los unifilares de los ríos Choapa, Illapel, Chalinga y Estero de Canela, la disposición de las directivas (nombres y apellidos) de cada comunidad de agua y de la Junta de Vigilancia, listado de instituciones entrevistadas² y los mapas de descripción de la presencia institucional.

¹ Financiamiento de la Unión Europea y el Gobierno de Chile.

² Usuarios del agua en la Cuenca del Choapa (regantes y empresas mineras), funcionarios públicos relacionados directa e indirectamente al tema (DGA-DOH, Indap, otros), funcionarios municipales (Illapel, Salamanca y Canela), empresas privadas y Ong's.

1.-Significación Social del Recurso Hídrico

Los ríos han estado históricamente rodeados de simbolismos y han sido un recurso utilizado por el ser humano en muchos sistemas productivos, en especial para la agricultura y minería. Hoy es también utilizada en infinidad de procesos industriales y en la producción energética; Son precisamente esos usos productivos, junto a otros usos de consumo, los causantes de una serie de conflictos ambientales, económicos y sociales.

Las ciencias sociales suelen considerar el agua como un 'activo social', es decir, algo que trasciende al propio concepto de recurso como tal, asignándole una percepción antropocéntrica de las cosas en función de sus utilidades.

El agua como 'activo social' es un bien público, universal, que por encima de sus prestaciones productivas cumple unas funciones básicas de equilibrios planetarios y ecosistémicos³. Es la materia prima de la vida que encarna simbolismos e identidades fundamentales, siendo los ríos y el mar sentimiento y referencia de muchas culturas y sociedades. Desde esta perspectiva, el uso del agua debería estar condicionada a la garantía del desempeño en todo momento de esas funciones, y a la preservación de esos valores y símbolos⁴.

Sus cauces expresados en los ríos, representan en la historia, marcados límites territoriales con sus consiguientes expresiones sociales, puesto que en torno a éstos se forjaron espacios culturales y relaciones incipientes que marcaron la división de clases sociales entre un extremo y otro del río. Esta manifestación territorial natural de los ríos, dio paso a un ordenamiento del territorio en base a la propiedad de la tierra y al poder que esto otorgaba a los habitantes que lo rodeaban. En definitiva el manejo de los recursos se asocian, al igual que a la conformación de la propiedad privada, a las temáticas del poder, en este caso el agua ha estado marcada por la necesidad de manejar este recurso, de distribuirlo y también de apropiarse de los beneficios que provienen de él.

En síntesis, la significación del agua, más que ser meramente tecnológica y productiva, responde a un referente histórico sentado en la memoria colectiva de cientos de generaciones que se han situado en torno a ella.

³ "El Desgobierno del Agua" Martínez, Universidad de Zaragoza España.

⁴ Se menciona la experiencia del tribunal de justicia norteamericano, que dispuso demoler dos represas dado que estas obras habían cumplido su función social, y que ahora el interés ciudadano exigía al río y a sus aguas el desempeño de otras funciones diferentes, más valiosas para el conjunto de la sociedad, como las lúdicas y escénicas, con las que el uso privado anterior ya no era compatible. Del Documento el Desgobierno del Agua, Op.Cit.

1.a.-La Cultura Hídrica

Aunque existen varios enfoques para la definición de sustentabilidad, en general se puede decir que predomina la idea de que sustentabilidad es la condición en que la naturaleza es relevada a la importancia de la sociedad, o más bien la naturaleza es un componente integrado con el ser social.

Desde hace aproximadamente 20 años, tanto en Europa como en países de América Latina como México, Panamá y Brasil se ha ido desarrollando el concepto de la *cultura del agua* como búsqueda de superación de conflictos y establecimiento de niveles de equilibrio y sostenibilidad entre recursos disponibles y demandas existentes⁵. Esto implica la participación responsable y consciente de la ciudadanía, considerando que el proceso de desarrollo hídrico es con los usuarios y no sólo para los usuarios.

Esta perspectiva parte de la premisa de que el conflicto respecto al agua y a su utilización ya no es únicamente un problema técnico, ni de infraestructura, ni financiero. El problema más bien se orienta a la necesidad de internalizar en la población valores, actitudes y percepciones diferentes sobre el uso del recurso. La *cultura del agua* refuerza la idea de que el agua no es un recurso inagotable; que no se puede "fabricar", que su cantidad es limitada y que es necesario preservarla asegurando su calidad. De esta manera se plantea que todos los actores involucrados en el proceso hídrico, pueden y deben realizar acciones de cuidado y preservación tanto en el plano doméstico, como productivo, puesto que a través de las diferentes fases del ciclo hidrológico, esa agua tiene que volver a los usuarios y de manera óptima y descontaminada.

Lo anterior releva que, así como es importante promover una cultura de la participación en la ciudadanía, de la misma forma y con igual relevancia se deben promover valores de preservación de los recursos naturales, patrimoniales y culturales. Por esta razón en el ciclo de aprendizaje e internalización de conocimientos, es fundamental incorporar a las personas y niños a temprana edad en estas concepciones y valores.

Es así como diversos programas de desarrollo de cuencas, tanto productivos agrícolas y mineros, como forma de promover la *cultura del agua*, han incorporado en la educación escolar y familiar el conocimiento del tema, para desarrollar una actitud consciente y responsable en el proceso de toma de decisiones, en cuanto al uso, conservación y distribución del agua⁶.

⁵ Jornada Mundial del Medio Ambiente. Mensaje de Jacques Diouf, Director General de la Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación (FAO) junio 2000

⁶ El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, cuenta con importantes experiencias de cooperación en el tema en países de América Latina, como Santo Domingo y Panamá.

No obstante, no es suficiente la comprensión conceptual de estos principios, como tampoco el hecho de que un sector consciente de la ciudadanía o el Estado los promuevan. Hay que considerar que en tanto recurso y sus impactos en la generación de riqueza, lleva consigo los conflictos de intereses de quienes utilizan y usufructan el agua.

2.-Los conflictos provenientes del Recurso Hídrico

2.a.-Pobreza y degradación ambiental

Las consecuencias de una inadecuada gestión del recurso hídrico, el sobrepastoreo y mal manejo de la actividad agrícola, la deforestación, la impropia ubicación de las urbanizaciones, se manifiestan en una mayor vulnerabilidad de la población a las enfermedades, a los desastres naturales y al daño a los ecosistemas. Este proceso demuestra el nexo entre la pobreza, la degradación ambiental, lo que tiene como resultado aún mayor pobreza y dependencia de la población hacia el Estado.

La contaminación del agua aumenta a medida que el proceso de industrialización y la cultura consumista crece. La contaminación es una expresión del mal manejo y del desarrollo de actividades productivas especulativas sin orden ni control, todas ellas con un escenario favorable en Chile, el contexto de privatización de las empresas sanitarias, de los derechos de agua y de las concesiones.

La contaminación proviene de los vertimientos directos de aguas servidas de origen doméstico e industrial, de la explotación minera, la pesquera industrial y el uso a gran escala de fertilizantes y agro tóxicos para la agricultura o agroindustria. Por estas razones, las aguas y cuencas hidrográficas padecen, en mayor o menor grado, de serios impactos ambientales que amenazan su conservación y uso sostenible, además del daño social con los consiguientes riesgos sanitarios y enfermedades que afectan a la población.

Las inequitativas tasas retributivas debido a las concesiones de uso de las aguas para fines industriales, así como las licencias para usar el agua como receptora de vertimientos contaminantes, motivan que en la práctica, el deterioro y contaminación sean asumidos por la colectividad, en ausencia de mecanismos para exigir y cobrar el deterioro ambiental a quienes las contaminan⁷. Hay una carencia de procedimientos para el manejo de los conflictos por los usos de las aguas. Los débiles controles legales generalmente no se ejercen contra las conductas ecológicamente negativas hacia las grandes industrias y corporaciones, no existen estrategias de concertación para solucionar y/o mitigar los graves conflictos que afectan al agua e impiden su conservación y uso sostenible.

⁷ Martínez Op.Cit

En el caso de Chile en materia de riego productivo, inversión en infraestructura hidráulica y desarrollo de mecanismos de protección medioambiental, se carece de una política integral para la gestión ambiental de las aguas. Asimismo, los instrumentos normativos requieren acompañarse del fortalecimiento tanto técnico como valórico de las entidades gubernamentales, las empresas y la ciudadanía, ésta última no solamente a través del conocimiento de las normativas ambientales vigentes, sino además mediante el manejo de mecanismos de contraloría social frente a los agentes contaminantes⁸.

2.b.-Aspectos administrativos

Los problemas políticos administrativos, son otro elemento que afecta el manejo de las aguas, en este aspecto se destacan la sobreposición de jurisdicciones, ya que los límites administrativos como las comunas, las provincias y los distritos censales, no coinciden territorialmente con las fronteras naturales de las cuencas hidrográficas.

Asimismo se observa la sobreposición de jurisdicciones respecto a compartir varios ministerios la responsabilidad de diversos aspectos del desarrollo productivo, ordenamiento ambiental y esferas conexas, como, por ejemplo, el MOP (a través de la DOH y la CNR⁹), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minería, CONAMA etc. Esta situación podría calificarse de "vacío institucional" ya que, de hecho, ninguna de esas entidades suele ejercer autoridad sobre las cuencas hidrográficas de por sí.

⁸ "...Si se pudiera definir un modelo ideal para el manejo de una cuenca, nos inclinaríamos por proponer un manejo de esos recursos a través de un Programa de Manejo de Cuencas. Estamos convencidos que hay restricciones legales, culturales, algunos vicios, etc.." DOH Illapel

⁹ Dirección de Obras Hidráulicas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas MOP y Comisión Nacional de Riego.

2.c.-Débil Organización de Usuarios del Recurso Hídrico

Bajo nuevas modalidades de inversión pública¹⁰, de manejo de recursos, de tecnología y bajo un cambiante escenario económico, político y administrativo, las organizaciones tradicionales, no resisten su condición democrática y participativa por sí mismas y en este contexto la transformación, los ajustes y procesos de cambio deben ser internalizados mediante debates y diálogos permanentes entre y con la ciudadanía y especialmente los usuarios del agua. Es necesario concebir organizaciones bajo nuevos paradigmas, que permitan articular los diversos intereses de la ciudadanía y vincular estos intereses a la representatividad, la eficiencia administrativa y la contraloría social.

Estos cambios pueden y deben ser promovidos con apoyo del Estado, los municipios y la empresa privada a través de capacitaciones, diálogos ciudadanos, fomento de la contraloría social y especialmente con la formulación ex ante de iniciativas de proyectos de manera participativa. Aunque este proceso por sí mismo no garantiza la plena equidad y justicia en la administración y usos de las agua, si contribuye a que las decisiones adoptadas tengan un asidero mayor en la ciudadanía y especialmente promueve la noción de que la comunidad debe involucrarse en las decisiones que le afecten, con las consiguientes responsabilidades que esto conlleva.

Esta concepción organizacional, en un mediano plazo contribuirá a que el Estado transfiera capacidades de decisión en la ciudadanía, y baje notablemente el nivel de dependencia y clientelismo hacia él, en especial bajo la consideración de que su ingerencia en las políticas productivas es cada vez menor¹¹.

En resumen y a la luz los antecedentes recabados en el presente estudio, los principales conflictos que se destacan respecto al uso del agua son:

-Ausencia de mecanismos representativos, con capacidad de negociación y de contraloría social, para que la ciudadanía participe de las decisiones que afectan el modo de manejar el agua.

¹⁰ El proceso de concesiones de administración de los embalses, requiere que la población internalice estos cambios y además adopte nuevas tecnologías para poder financiar el costo de las acciones de agua.

¹¹ "... Los proyectos destinados a la superación de la pobreza, vienen a agudizar los conflictos existentes en una comunidad, producto de una intervención vertical, con agentes locales no representativos, fuertemente marcados por el clientelismo hacia el Estado y al compadrazgo político partidario. El diseño de mecanismos tanto organizacionales, como técnicos, que en teoría ha querido ser innovadores, en la práctica se han desarrollado con los mismos vicios históricos institucionales.." Estudio de Capital Social Campesino de la IV Región. Teresa Maffei, CEPAL 1999.

- Débil nivel de las organizaciones de regantes, poca independencia, fuerte clientelismo, falta de existencia por ejemplo de asociaciones de cuencas.
- Mecanismos institucionales inadecuados, existencia de un “vacío” institucional para el manejo de las cuencas hidrográficas.
- Manejo institucional superpuesto, mala coordinación, atribuciones no claras.-Limitaciones de política a las inversiones en el manejo racional de recursos y tierras en las cabeceras de las cuencas (por ejemplo, tenencia de la tierra, posibilidad de forestación, políticas que fomenten la conversión de bosques a otros usos de la tierra);
- Débil reconocimiento de los inversionistas y de la ciudadanía, del valor de los servicios ambientales que brindan las cuencas hidrográficas bien manejadas.

3.- Caracterización social y cultural de la zona de estudio

La histórica combinación de actividades productivas mineras, pesqueras y agrícolas, las migraciones del norte grande post crisis del 29, la precariedad y deterioro ambiental, las diferentes formas de propiedad de la tierra, el clima, las expresiones religiosas y culturales y otras características particulares, han configurado una personalidad característica de la zona del Choapa, a pesar de las diferencias y especificidades locales.

Estas características socio históricas han configurado un perfil cultural de los habitantes en torno a la cuenca del Choapa, la mayoría agricultores y pequeños mineros, donde se superponen valores de esfuerzo, apego a la tierra, desconfianza, apatía y compromiso organizacional.

En las entrevistas realizadas a usuarios regantes de los ríos Illapel, Choapa, Chalinga y Estero de Canela de la zona¹², destacan una visión positiva respecto a las inversiones públicas en infraestructura de riego, al aporte de las instituciones en materia de asistencia técnica e infraestructura. Sin embargo, en muchos casos se cuestiona la calidad de los servicios y de las obras implementadas.

Por otro lado, se destaca la incertidumbre respecto al futuro productivo, a la sequía y los conflictos en materia de deudas crediticias que se arrastran con ella, a la cesantía, asimismo hay una desconfianza hacia la política y en general, apatía a la organización y a la toma de decisiones de manera colectiva.

¹² Resumen sistematización de entrevistas Cuadro N°1

Hay que tomar en cuenta que estas visiones están fuertemente influenciadas por la crisis ocurrida en la presente temporada por la sequía y las heladas en la zona, lo que afectó de manera importante la producción y comercialización agrícola¹³.

3.a.-Caracterización Organizacional

A partir de este estudio, de las entrevistas realizadas y la información recabada, se pueden destacar algunas particularidades organizacionales e identificar potencialidades y debilidades que puedan contribuir a diseñar un plan de fortalecimiento organizacional, en especial los usuarios del agua, existentes en la Cuenca del Choapa.

Como aspectos generales se plantea:

-Existe el potencial organizacional tanto a nivel de superestructura, como de niveles medios y de base. Las organizaciones existentes son de carácter comunitario, productivo y por frentes de interés extra territorial: empresarios, asociaciones gremiales, centros de alumnos, sociedades filantrópicas, agrupaciones de jóvenes etc.

-En cuanto a la presencia de organizaciones, se destaca el importante número de organizaciones comunitarias territoriales como las juntas de vecinos en los registros y catastros de las municipalidades, no obstante muchas de ellas se encuentran inactivas y están representadas sólo por sus directivas.

-En las organizaciones productivas agrícolas existe una fuerte heterogeneidad organizacional, destacándose grupos con fuertes lazos de cooperación, solidaridad y compromiso entre socios y grupos incipientes, inactivos, con poca o nula autonomía subsidiaria y con un gran nivel de endeudamiento frente al estado y entidades privadas.

-Las cooperativas y sindicatos agrícolas han perdido peso frente a las sociedades de responsabilidad limitada, quienes se constituyen únicamente para fines productivos y comerciales y cuentan con el apoyo y promoción del INDAP y Prodecop¹⁴.

-Las comunidades agrícolas como organización de tenencia de la tierra, han contribuido a mantener cierto grado de cohesión organizacional y concentración territorial, que en muchos casos se superpone a la organización productiva, en consideración que son los mismos usuarios con el doble rol de comunero y socio (de una sociedad por ejemplo). A pesar del empobrecimiento y carencia económica en las comunidades y de los conflictos

¹³ Ejemplos como la fuerte caída en el precio de la palta, imposibilidad de vender damascos, etc.

¹⁴ Instituto de Desarrollo Agropecuario perteneciente al Ministerio de Agricultura de Chile. Prodecop, es un instrumento del INDAP que se vincula a la extrema pobreza campesina y se gestiona en conjunto con las municipalidades.

propios de la producción y comercialización, la comunidad agrícola convoca a la permanencia organizacional, aunque sigue pendiente el conflicto de intereses y la superposición de objetivos y atribuciones entre comunidades y organizaciones para producir y comercializar (sociedades de responsabilidad Ltda u otras).

En muchos casos la propiedad comunitaria representa una restricción en el desarrollo de nuevas actividades productivas, o en el mejoramiento de las ya existentes, las cuales sólo son posibles mediante los consensos amplios, difíciles de lograr¹⁵.

-Las organizaciones de base y las de niveles medios, tienen un alto nivel de dependencia y clientelismo hacia el Estado, tienen bajo nivel de capital social y su permanencia se orienta más bien a intereses pragmáticos y demandantes de beneficios tanto sociales, como productivos.

-Se carece de liderazgo carismático, mas bien el liderazgo es relacionado con una condición educacional y económica superior de determinadas personas. Sin embargo las bases de organizaciones tampoco se interesan en ser líderes y obtener cargos directivos, con todas las implicancias de tiempo, recursos y capacidad de negociación requerida, quedando los cargos directivos muchas veces a merced de quienes tienen intereses personales.

-Se observa la aparición de organizaciones emergentes, bajo nuevas motivaciones y sin conducción ni promoción del Estado, no obstante son organizaciones que agrupan a sectores de interés común de tipo ambiental, cultural y espiritual.

-Las instituciones públicas de la zona cuentan con un potencial profesional acorde a los requerimientos técnicos de cada institución y de los beneficiarios de sus respectivos programas. No obstante, se adolece de programas que requieran generar capacidades autónomas y creativas locales, reproduciéndose la dependencia jerárquica de la región y de Santiago. Los funcionarios responden a excesivas actividades administrativas, más que coordinadoras y operativas.

3.b.-Los Usuarios del Recurso Hídrico¹⁶

-Las organizaciones de usuarios del agua como comités de agua potable y comunidades de agua, en general mantienen un funcionamiento regular y permanente, cuentan con la estructura organizacional bajo normas establecidas en sus propios reglamentos, no obstante,

¹⁵ Por ejemplo, para el mejoramiento genético del ganado caprino, si un productor quiere mejorar su ganado, se ve imposibilitado si su vecino mantiene en el territorio chivatos de baja calidad genética.

¹⁶ Estas conclusiones provienen de entrevistas con representantes de juntas de vigilancia y comunidades de agua, SEREMI de Gobierno, CONAMA, funcionarios municipales y técnicos de instituciones y ong's

se observa poca movilidad en cargos directivos y falta de instancias ampliadas o juntas generales de reunión¹⁷.

-Existen mecanismos respecto a la representatividad y la toma de decisiones al interior de las juntas de vigilancias que se relacionan con el número de acciones de agua que tiene cada usuario. Este sistema afecta a aquellos usuarios que tienen menos acciones.

-Se observa poca comunicación entre los regantes para la toma de decisiones, las directivas se encuentran inactivas, en muchos casos ya han cumplido el período eleccionario como directivas.

-Existen juntas de vigilancia con mayor capacidad de gestión y negociación que otras, se destaca el convenio entre la JV del Río Choapa y Compañía Minera Los Pelambres, el que se inició el año 1998 teniendo como principal objetivo la supervigilancia de los problemas ambientales y sociales que se podían generar en la etapa de construcción del proyecto. Dado que la Minera Los Pelambres es usuaria del agua, el convenio evolucionó hacia el fortalecimiento de la Junta de Vigilancia en el área de las comunicaciones e información. Posteriormente se comenzó el apoyo en estudios y asistencia técnica a los usuarios, especialmente en la creación de un fondo de elaboración de proyectos para concursar a la Ley de Riego (18.450).

A partir de esto se formó la Comisión Hídrica, representada por la Gerencia de MINCO (empresa de MLP que tiene que ver con los recursos hídricos) y por la directiva de la Junta de Vigilancia¹⁸.

-Las temáticas ambientales o sociales no son tratadas como tema relevante en las organizaciones de regantes estas instancias, salvo excepciones.

-La forma de administración y distribución del recurso en la zona, no ha evolucionado en concordancia con las exigencias actuales de tecnologías avanzadas y de gestión integrada del recurso.

-Las tres juntas de vigilancia de la zona cuentan con sistemas de contabilidad, balances y auditorías internas o externas.

¹⁷ *"..El tema del agua es conflictivo y muchas veces la gente no quiere participar en las directivas por temor a perder el respeto de la gente...."* DGA Illapel

¹⁸ La comisión sesiona cada 15 días y tiene sus Estatutos, el convenio se encuentra formalizado. Adolfo Yáñez. Gerencia de Asuntos Externos Compañía Minera Los Pelambres CMLP.

-En la gestión financiera, las juntas de vigilancia se financian a través de cuotas en dinero efectivo recaudado por sus socios, en pocas ocasiones se establecen multas o sanciones en caso de no pago oportuno de las mismas.

-La gestión operativa de las juntas de vigilancia se basa en la mayoría de los casos en la experiencia de los celadores o repartidores, pues no todas cuentan con un profesional ingeniero civil titulado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 277 del Código de Aguas.

-La participación de los usuarios en forma directa en las juntas generales y extraordinarias es escasa, sin perjuicio de que en muchos casos se reúne generalmente el quórum necesario para adoptar acuerdos.

-En materia de participación en las directivas, en general se observa una escasa rotativa de nombres.

-Se observa una muy baja participación de la mujer en las directivas de juntas de vigilancia y en comunidades de agua.

CUADRO N°1
Resumen
Percepción de los Problemas de la Organización de Usuarios del Agua
(regantes y funcionarios entrevistados)

Regantes

-"Falta participación de la gente, todas las responsabilidades sobre el dirigente....esperan que el dirigente resuelva todos los problemas..."

-"Poca cooperación entre los usuarios, falta de apoyo económico y de participación para mejorar la capacidad de gestión de la Junta de Vigilancia..."

-"Falta de líderes entre los productores, existen falsos líderes que pretenden usufructo personal..."

-"Cuesta que se paguen las cuotas..."

-"Falta de infraestructura de canales, compuertas, las entrega se hacen "al ojo" (falta de aforadores)..."

-"Falta que la gente valore más el agua (mas bien referido a un valor productivo)

-"Hay mucho compadrazgo en la repartija del agua..."

- "Malos contactos, todo se conversa internamente, no existe ninguna proyección hacia afuera..."

- "...el problema principal es la avanzada edad de los socios...ya no tienen la energía para trabajar con sus propias manos..." "La participación era buena antes, pero ha ido disminuyendo progresivamente por la edad de la gente"

- "Falta de capacidad técnica de los "turneros", además algunos son flojos y los usuarios dependemos de ellos. Hay compadrazgo con algunos usuarios..."

- "No hay capacidad administrativa en las organizaciones, ni participación de los agricultores en las organizaciones"

- "No hay renovación de las directivas..."

- "Mucha subordinación y relaciones de poder que se establecen por desinformación, existen mecanismos de presión..."

- "Falta continuidad y regularidad en reuniones..."

- "Es difícil democratizar el sistema si no hay líderes con capacidad técnica y de relaciones. Por esto la mayoría deja y acepta la cosa tal como está y rehuyen los compromisos..."

- "...no hay respeto por los turnos en el riego, en algunos sectores el problema es más agudo.... nadie respeta nada...."

- "Nadie va a ver la bocatoma, ni tienen iniciativa de buscar soluciones en otras partes...."

Funcionarios públicos y municipales

- "Bajo nivel cultural de la gente.... Esperan que se les regale todo..."

- "Los usuarios en general, no entienden las funciones de las directivas de los canales y de la Junta de Vigilancia...es difícil y es harto tiempo que se destina..."

"...Los sistemas administrativos son arcaicos y deficientes en cuanto al registro de información, etc. (la Junta de Vigilancia ha estado realizando capacitación y además entregando libros de acta, libros de tesorería, recibos, etc)..."

"...La renovación de las directivas es escasa, nadie se interesa en participar y

normalmente las personas reelectas son las mismas que estaban....falta preparación para asumir dichos cargos...."

"..Falta de liderazgo y educación para que las personas puedan asumir las responsabilidades que demanda el ser dirigente....sin el entendimiento de la gente, es muy difícil generar cambios..."

"..Existe un problema de relación a los actores externos a la localidad, y es la credibilidad, piensan que todos los vienen de afuera los van a engañar...discriminan incluso a los propietarios que vienen de afuera.... hay ejemplo en localidades donde no integran a ciertas personas a las reuniones de la localidad y no es un problema por sólo por ser mujer...sienten envidia por quien logra comprar un terreno y hacerlo producir..."

-"Falta aporte de los usuarios para solventar los gastos directos de la administración (sólo celador)...contratar esta persona significa un pago de \$1.500/mes y que es un gran trabajo reunir el dinero...."

CUADRO N°2 POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES INSTITUCIONALES

Tipo	Potencialidades	Debilidades
Instituciones Públicas	<p>-La institucionalidad pública, se encuentra promoviendo un interesante proceso de descentralización, que aunque en la práctica no se ha expresado de manera concreta, si ha fomentado la capacidad decisional a nivel local. (concurso de proyectos, consejos de desarrollo, etc.)</p> <p>-Se cuenta con una importante presencia de la institucionalidad pública en la Provincia del Choapa, lo que permite mayor acceso de la ciudadanía a información, asistencia y asesoría.</p>	<p>-El proceso de descentralización, aun se mantiene a nivel de discurso, sin tener expresarse en la capacidad de tomar decisiones a nivel local.</p> <p>-Dependencia institucional y programática de los niveles regionales y centrales.</p> <p>-Falta de capacidad creativa y discurso crítico de los funcionarios públicos de la zona. Se observa mayor actividad burocrática, que coordinadora y ejecutora.</p>

	<p>-En general, se observa cohesión institucional, en torno a la Gobernación Provincial, lo que otorga mayor identidad al Gobierno.</p> <p>-Se observa un buen nivel técnico y profesional de los equipos.</p> <p>-Se cuenta con importantes programas a nivel regional, que permiten adaptar y hacer pertinentes programas del Estado a las demandas y necesidades de la población del Choapa.</p> <p>-Se destacan importantes estudios financiados por el MOP y la CNR como es el caso de estudios de INGENDESA, asimismo estudios de reconversión productiva ejecutados por consultores privados, ong's extranjeras y tesis.</p>	<p>-Falta de instancias de comunicación más directa con la ciudadanía y usuarios de programas. Se sigue promoviendo una relación de dependencia y clientelismo hacia el Estado con la ciudadanía.</p> <p>-Falta de desarrollo de la investigación cualitativa respecto a programas estatales, a estudios de percepción y motivación de la población.</p> <p>-Faltan Convenios de Programación entre Instituciones del Estado, desaprovechándose la posibilidad de establecer relaciones sinérgicas, aún cuando existe una alta superposición de acciones en un mismo territorio.</p> <p>-No hay Centros de Documentación e información que permitan sistematizar los diferentes estudios realizados en el territorio y facilitar el intercambio de información.</p> <p>-Inexistencia de centros de gestión y promoción, que permitan acercar el conocimiento y el desarrollo de sus funciones a la Comunidad.</p>
Municipalidades	<p>-El esfuerzo promotor de la descentralización, ha permitido que las municipalidades adquieran un mayor nivel protagónico.</p>	<p>-Existe una alta dependencia financiera del Gobierno y poca autonomía para generación de ingresos propios.</p>

	<p>-Mantienen autonomía política del Gobierno</p> <p>-Mayor cercanía territorial y social con la ciudadanía, lo que permite ser un importante receptor de propuestas y demandas de la población local.</p> <p>-Se han profesionalizado las decisiones a nivel municipal, contando con mayor dotación de técnicos y contando con instrumentos de gestión y evaluación de gestión como los PLADECOS.</p> <p>-La gran mayoría de los proyectos sociales y algunos productivos, se gestionan a través de las municipalidades, lo que ha permitido un requerimiento técnico y profesional mayor y una pertinencia a las realidades locales.</p> <p>-El Servicio PAIS, como colaboración profesional ha sido positivo para los municipios.</p>	<p>-Se carece de instancias decisionales locales permanentes respecto a los destinos de la comuna, con participación activa de la ciudadanía.</p> <p>-Aún se carece de un protagonismo del municipio en materia de políticas productivas y ambientales.</p> <p>-Los PLADECOS aún se mantienen a nivel de documentos marco, careciendo de capacidad de evaluación de impacto de la gestión municipal y careciendo de un proceso de contraloría social de la ciudadanía.</p> <p>-Falta de documentación y de antecedentes cualitativos en la zona (estudios culturales, históricos, organizacionales, etc).</p>
--	--	---

5.-Conclusiones

Respecto a todos los antecedentes reunidos en la realización del presente diagnóstico y las entrevistas realizadas, se puede concluir lo siguiente:

-Existe un relevante el potencial organizacional a nivel local comunitario (organizaciones territoriales-funcionales), organizaciones que a pesar de su fuerte clientelismo hacia el Estado, se constituyen en aglutinadoras de demandas y propuestas de la población. Es fundamental incorporar a las organizaciones comunitarias (juntas de vecinos, comités, centros de madres, ancianos y/o jóvenes), al proceso de diálogo y debate sobre las temáticas de la cultura del agua, manejo de cuencas y procesos de participación ciudadana en el marco de los EIA¹⁹.

-Tanto las juntas de vigilancia, como las comunidades de agua, requieren mayor dinamización en el estilo de gestión organizacional, se hace necesario la actualización de directivas, el aumento de reuniones ampliadas y juntas generales entre accionistas, para comenzar a internalizar una perspectiva más amplia de planificación del desarrollo, estas organizaciones son imprescindibles para la gestión de cuencas desde una perspectiva territorial integral²⁰

-Las organizaciones productivas agrícolas son importantes interlocutores respecto al riego y al manejo de cuencas, son los principales usuarios del recurso hídrico superficial, y son los principales afectados (junto con las organizaciones de pescadores artesanales) frente a los problemas ambientales y contaminación de las aguas y sus consecuencia negativas en la calidad de los productos agrícolas.

-Las organizaciones productivas agrícolas carecen de representaciones más amplias que las comunales como interlocutores de demandas e inquietudes propias. Su coordinación se puede fomentar para su representatividad a nivel de la Cuenca del Choapa con agrupaciones o asociaciones de productores. Asimismo las comunidades agrícolas cuentan con una representación a nivel provincial que es la Asociación Provincial de Comunidades

¹⁹ Aunque muchas juntas de vecinos se encuentren inactivas, éstas siguen siendo las organizaciones mas relevantes (numéricamente) aglutinadoras de la población

²⁰ Queda el desafío de que las minorías de usuarios sean respetadas en algunas decisiones de administración del recurso hídrico en consideración de *que la representatividad y la toma de decisiones al interior de las juntas de vigilancias que se relacionan con el número de acciones de agua que tiene cada usuario. Este sistema afecta a aquellos usuarios que tienen menos acciones.*Op.Cit

Agrícolas del Choapa. Su participación en el desarrollo productivo y su impacto en la tenencia de la tierra es necesario considerar para el desarrollo de propuestas en la cuenca²¹.

-Las organizaciones ambientales de la zona hasta el momento no tienen ningún peso importante del punto de vista de la representatividad poblacional, sin embargo han cumplido un importante rol en materia comunicacional respecto a situaciones de alerta ambiental y presión frente al Gobierno ²² Es fundamental el trabajo y coordinación con ellas con representación a nivel de la Cuenca del Choapa, como la promoción y el fortalecimiento a nivel local.

-Las organizaciones de pescadores artesanales, buzos y mariscadores (comuna de Canela), cuentan con una importante representación de la población local (Huentelauquen, Puerto Oscuro y Puerto Manso) y se caracterizan por una mayor identidad y cohesión grupal en relación a otras organizaciones rurales (por ejemplo frente a las situaciones como la falta de empleo), puesto que el total de las familias que habitan esas zonas trabajan en un mismo rubro, (aunque estacionalmente algunos habitantes trabajan en Los Vilos), un número menor se desempeña en los servicios y la agricultura al interior de Canela. Del punto de vista ambiental, es un sector que no ha enfrentado situaciones específicas frente a agentes contaminantes del agua como es el caso de localidades costeras vecinas en Los Vilos, aunque igualmente se ven afectados. Estas organizaciones requieren ser capacitadas en temas de gestión y comercialización y ser integrados a instancias de representación extra local.

-Los Comités de Agua Potable Rural, más que organizaciones de gestión operativa, son órganos administrativos del recurso hídrico en zonas rurales y que son asistido técnicamente por ESSCO²³, quién como empresa del Estado opera otorgando servicios de agua potable provenientes en un 90% de cauces subterráneos. Recientemente la administración de los servicios de agua potable rural han sido traspasados al MOP (DOH), proceso que se extenderá hasta el año 2002. Parte de la ciudadanía que utiliza el agua mediante estos servicios, requiere ser capacitada en temas como el cuidado del agua como elemento natural escaso, la salud, la higiene, etc. Muchos usuarios del agua a través de canales, son también usuarios de agua potable rural²⁴.

²¹ ".En el caso de las comunidades agrícolas es importante que inscriban sus derechos, ya que de acuerdo a la ley las aguas que nacen en un predio le pertenecen, pero existen cauces naturales que son limítrofes, en los cuales no existe definición en este sentido..." DGA Illapel

²²Según el director de COREMA en la localidad de Caimanes, y en el marco del conflicto con la contaminación de las aguas que proviene del relave de la Minera Los Pelambres, se destaca una organización mucho más representativa de la población local.

²³ Empresa Sanitaria de Aguas semi estatal, en proceso de privatización.

²⁴ No se excluye la capacitación a los usuarios del agua en zonas urbanas.

-Las instituciones públicas de la zona cuentan con el potencial técnico que tiene experiencia, conocimiento geográfico y de la cultural local, principalmente en las áreas de desarrollo rural y riego (no así en otras áreas de desarrollo social y cultural). Lo anterior es una fortaleza al momento de promover un proceso de coordinación de usuarios, actores públicos y privados a nivel territorial de cuenca. Queda el desafío la generación de capacidades autónomas y creativas locales, como así mismo promover el debate intersectorial respecto a los temas ambientales, laborales y culturales en la Provincia del Choapa.

-Es necesario considerar estos aspectos legales, institucionales y administrativos para promover la coordinación entre los servicios públicos y municipales, evitando las parcelaciones institucionales o "feudos" temáticos como propiedades pertinentes a una sola institución, por sobre la comprensión y manejo integral de la cuenca como unidad territorial de planificación y desarrollo. Para esto es fundamental el acercamiento entre instituciones del área productiva-técnica (Indap, Corfo, Conama, otras) a las instituciones del área social y de empleo (Fosis, Sence, Sernam, Injuv, otras), como una forma de integrar la esfera social, productiva y ambiental como parte de una gestión integral.

Asimismo es necesario fomentar la capacidad de diálogo y negociación de parte de la ciudadanía y del Estado, con las empresas.

-Existe un fuerte capital experiencial y técnico en las ong's (otes, empresas, otros) de la zona, en especial en temas de desarrollo productivo rural y desarrollo social (vivienda, jóvenes). No obstante hay una fuerte dependencia de financiamiento del Estado, lo que no ha permitido desarrollar un discurso crítico respecto a programas institucionales, ni ha permitido generar autonomía metodológica y de gestión de proyectos.

-La empresa privada (específicamente Minera Los Pelambres), dentro de su lógica económica, sigue funcionando de manera autónoma e independiente respecto a la gestión pública y la las características culturales locales. Su gestión con la comunidad se caracteriza por la implementación de planes de compensaciones (materiales, financieras, sociales), lo que la mantiene en un statu quo respecto a sus responsabilidades ambientales. Por otra parte, y aunque representa un importante rol dinamizador en la zona del Choapa, no se contrapesa con la absorción de empleo directo a nivel local.

-No existen organizaciones ambientales fuertes que sean capaces de ser contrapeso a las empresas mineras como agentes contaminantes del recurso hídrico²⁵. Frente a estos conflictos a la larga se privilegian los acuerdos en base a compensaciones.

²⁵ En el último período se han destacado movimientos sociales ecológicos en la zona de Caimanes y El Bato.

4.-BIBLIOGRAFÍA

- 1.-Claudio Gay. Agricultura Chilena, Tomo I, Capítulos XIV y XV.
- 2.-Ximena Aranda; Evolución de la Agricultura y el Riego en el Norte Chico.
- 3.-Pedro Cunil; "La temprana sementera chilena y los comienzos del deterioro ambiental". En: 7 estudios. Universidad de Chile, 1975.
- 4.-Miguel Bahamondes; Estructura Social y explotación de recursos naturales en la IV Región. las comunidades agrícolas.
- 5.-Informe "Balance Hidrológico Nacional, Regiones III y IV", IPLA Ingenieros Consultores, DGA, 1984.
- 6.-Análisis Riego Zona Costera Limarí IV Región, Dirección de Riego, MOP. R y Q Ingeniería Ltda., 1992.
- 7.-MOP Dirección de Riego, Estudio de Prefactibilidad. Construcción Embalses Canela IV Región Hydroconsult, Octubre de 1996.
- 8.-Estudio Integral de Riego proyecto Choapa, junio de 1995, Comisión Nacional de Riego, INGENDESA.
- 9.-Arqueología en el Valle de Cuncumén Estudio Solicitado por Minera Los Pelambres Valeria Maino 1998
- 10.-Viajes por el Interior de la América 1808 - 1820 Meridional Julian Mellet.
- 12.-Geografía Descriptiva de Chile Enrique Espinoza Universidad de Chile 1895.
- 13.-II Jornadas de Derechos de Agua, Institucionalidad y Gestión del Agua, Sequía, Abundancia y Conflictos. Stgo, Noviembre de 1999 *Diagnóstico de la Situación Actual de las Organizaciones de Usuarios de Agua*. Angélica Alegría, Fernando. Valdés. DGA, MOP
- 14.-Economía y Política de Gestión del Agua en la Agricultura. Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Política de Gestión del Agua en Regadíos. Madrid, Noviembre 1998
- 15.-Conferencia sobre Manejo Ambiental y Vulnerabilidad a los Desastres Naturales en América Central, CCAD/BID, San Salvador, El Salvador, del 3 al 5 de marzo de 1999.
- 16.- "Construyendo Capital Social Comunitario" Una experiencia de Empoderamiento rural en Guatemala John Durston CEPAL 1998
- 17.- Capital Social: Organización y Formas de Cooperación en Zonas Rurales Pobres de la IV Región Chile. Teresa Maffei, 1999
- 18.-"El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad" Andrei Jouravlev 23 CEPAL Abril 1999.
- 19.-"Gestión de Cuencas y Ríos Vinculados con Centros Urbanos" Andrei Jouravlev CEPAL 18 Enero de 2000
- 20.-Código de Aguas de Chile, Editorial Jurídica 1981.
- 21.-Nuevo Código de Aguas, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1983.
- 22.-Cartes, F. y Cortés, J., Propuestas de Modificación al Código de Aguas, 1990.
- 23.-MUÑOZ, J., Comentario de algunas disposiciones del Código de Aguas, 1986.
- 24.-Documento Jornada Mundial del Medio Ambiente, Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación (FAO) junio 2000

25.-Rafael Hernández del Aguila. "La Crisis Ecológica". Barcelona, 1985 y Lozano Flores Raúl. "Planificación ambiental del desarrollo: limitaciones del marco normativo". En: Derecho y medio ambiente II. Medellín.

26.- "El Desgobierno del Agua" Francisco Javier Martínez Catedrático de Hidrogeología Universidad de Zaragoza España.

27.-Documento Ensayo Oscar Mauricio Espinoza Departamento de Sociología, Universidad de Antioquía. Medellín Colombia

28.-Descentralización y Sinergia Histórica Local: Fracasos y Desafíos Gabriel Salazar V. departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile 1997.

29.-Estudios de Impacto Ambiental, Capítulo La Participación de la Comunidad en el Procedimiento de EIA Documento CONAMA.

Capítulo 22

Desarrollo territorial y ciudadanía. Un caso de gestión compartida en el Departamento de Feliciano, Entre Ríos, Argentina.

Isabel Beatriz Truffer¹, Carlos Main², Gonzalo Tentor³, Daniela Gamboa⁴

Introducción

Este trabajo presenta el análisis de una experiencia a nivel territorial en el Departamento Feliciano (Entre Ríos-Argentina) llevada a cabo a través de la participación de múltiples instituciones y organismos públicos y privados a través de la década del '90 y la actual, y que culmina con la constitución de una Unión Transitoria de Instituciones (UTI) como forma de gestión compartida.

Creemos oportuno enmarcar a la misma en un proceso de transformación del modelo de desarrollo, lo que implica también cambios en el modelo jurídico estatal, político económico y social, y analizar de que manera, esas transformaciones se reflejan en las acciones cotidianas de la comunidad.

Este modelo se caracteriza por políticas de descentralización del Estado nacional hacia los municipios y la intervención de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que participan directamente de la ejecución de los programas, quedando bajo la órbita del Estado nacional el control de las políticas. En este sentido se priorizan criterios de focalización, transparencia, eficacia y eficiencia.

En este nuevo espacio las ONGs se reposicionan frente al Estado, interviniendo desde las lógicas propias de las instituciones involucradas y se implementan redes interinstitucionales como malla de contención del tejido social.

Las prácticas clientelares y paternalistas persisten en el escenario político social en transición, superponiéndose con la emergencia de nuevos modos de convivencia social.

Instituciones de carácter científico tecnológico, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), cuya credibilidad es históricamente reconocida, articulan el espacio.

Desde esta perspectiva y la de los debates actuales en torno al concepto de ciudadanía, procuramos develar los desafíos que se le plantean a esta forma de gestión en relación a los derechos ciudadanos, la participación, la equidad y el bienestar.

¹ Directora de Proyecto de Investigación y Desarrollo UNER 2102 Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) y la Estación Experimental Paraná del Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA). itruffer@arnet.com.ar – itruffer@parana.inta.gov.ar

² - Estación Experimental Paraná del Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) cmain@parana.inta.gov.ar

³ - Becario de Iniciación a la investigación de PID UNER 2102

⁴ - Colaboradora PID UNER 2102

Este trabajo es resultado de una investigación de cualitativa, que incluyó el empleo de herramientas como las entrevistas en profundidad a los referentes comunitarios, las encuestas a productores integrantes de los programas y la observación participativa.

La situación inicial

El Departamento Feliciano (299.800 has) forma parte del territorio más pobre de la Provincia de Entre Ríos, denominado Centro Norte, de clima subtropical, fitogeográficamente caracterizado por el dominante monte del espinal.

En este contexto, Feliciano se destaca por los altos índices de ruralidad. Según los últimos censos su población se fue masculinizando y envejeciendo a consecuencia de las fuertes migraciones hacia centros urbanos, como resultado de la pobreza estructural, desocupación, analfabetismo y desnutrición.

La unidad económica reconocida tradicionalmente para la zona, según la producción habitual, es superior a las 800 hectáreas. No obstante ello, el Departamento presenta sólo el 13 % de predios mayores de 500 hectáreas, los que detentan la propiedad del 80% de la superficie departamental. El resto de las unidades tienen por debajo de esta cifra, predominando en un 50% aproximadamente las inferiores a 50 hectáreas, lo que constituye un cinturón ejidal minifundista de economía de subsistencia.

La actividad económica productiva tradicional es la ganadería de cría bajo monte nativo. No obstante ello, durante las décadas del '50 y '60 se produjo un auge del cultivo de algodón y arroz, lo que decayó por las recesiones de los mercados internacionales a mediados de los años '70, sumiendo a la región en un mayor deterioro, situación que se prolongó en el tiempo.

El proceso de globalización creciente tanto económico como social y cultural, acentuó aún más la marginalidad de la población. Como fenómeno general en el país, la agriculturización en respuesta a los buenos precios internacionales y a la tecnología de siembra directa, generó una fuerte caída en los rodeos ganaderos. Si bien en Feliciano las condiciones agroecológicas permitieron que sólo un 15 % de la superficie agropecuaria se trasladara a la actividad agrícola, la presión sobre la tierra en ese y otros Departamentos, operó en detrimento de la ganadería. La crisis en la producción característica de la región, la descentralización del Estado y las medidas de desregulación del mercado de trabajo entre otras, provocaron incrementos en los índices de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desempleo, desnutrición y mortalidad. A consecuencia de ello se incrementaron también las migraciones de jóvenes y mujeres fundamentalmente desde Feliciano hacia los centros urbanos de la Provincia de Entre Ríos y fuera de la misma.

Análisis del proceso

Las prácticas de gestión asociadas

Analizaremos a continuación el proceso histórico institucional y de gestión de las organizaciones que actualmente participan en la Unión Transitoria de Instituciones de Feliciano (UTI) y el proyecto de desarrollo territorial que se lleva adelante.

De acuerdo al relevamiento realizado por Valentinuz¹, en la década del '70 el Gobierno Provincial asentó en la cabecera del Departamento, la ciudad de San José de Feliciano, una Delegación de la Sub Secretaría de Asuntos Agrarios, como respuesta a los problemas ocasionados por la regresión de la agricultura local.

A esta presencia oficial se sumó en 1993, una Sub Agencia de Extensión rural del Centro Regional Entre Ríos (CRER) de INTA, dependiente de la Agencia del Departamento La Paz, y a su vez de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) del INTA Paraná.

A partir de la creación de la Sub Agencia se constituyó un equipo con la participación de los profesionales del Gobierno Provincial y del Departamento de Producción del Municipio con el propósito de concentrar las acciones en los minifundios ejidales.

A los efectos de la delimitación temporal, este momento sería el primer punto de inflexión en el proceso, donde aparece un acuerdo informal, sin que aún hubiese una mirada compleja sobre el territorio. Este primer acuerdo estaba “caracterizado” por una presencia exclusiva de instituciones de origen gubernamental pero de jurisdicciones diferentes: nacional, provincial y municipal; sellando un modo o estilo de articulación hacia la comunidad.

A nivel país, había una relativa capacidad de acción y escasos resultados, en un contexto de fuerte crítica hacia las instituciones estatales entre las cuales la incapacidad de adaptación a las demandas, el clientelismo y corrupción aparecían con mayor fuerza como justificación de las políticas de reducción del Estado. Es entonces donde se comenzó a insinuar una brecha orientada a la participación de nuevos actores institucionales, y la inclusión de los beneficiarios.

A partir de 1995 se sustanció nuevamente un Convenio entre la Municipalidad de San José de Feliciano y el INTA, con el propósito de implementar oficialmente el Programa Minifundio de esta última institución. Este Programa fue creado en 1987 por el INTA, orientado a productores con las siguientes características: escasez de recursos naturales y económicos; parcelas pequeñas en función del núcleo familiar; tenencia precaria de la tierra; baja remuneración de la mano de obra familiar; falta de tecnología y asesoramiento profesional adecuados; dificultad de acceso al crédito; poco poder de negociación en los mercados y debilidad organizativa. El objetivo del Programa Minifundio es propiciar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida de los minifundistas, sobre la base de un desarrollo autosostenible, que posibilite su transformación, ampliando las posibilidades de capitalización.

En esta fase se trabajó fundamentalmente con el fortalecimiento del autoconsumo, la organización de los productores y la capacitación.

Un paso importante en la gestión comunitaria representó la instalación del grupo de profesionales pertenecientes a las distintas instituciones en un espacio físico común, cedido en préstamo por el Municipio. Si bien la cercanía física les permitía el trabajo compartido, en este momento aún no aparecía un proyecto articulado a nivel de territorio.

El PROHUERTA, Programa de Huertas Familiares (Convenio Ministerio de Acción Social de Argentina – INTA) que fue iniciado en 1991, y cuyo objetivo es la provisión de semillas hortícolas y animales de granja para el autoconsumo y la capacitación, comenzó a trabajar activamente integrando el equipo y compartiendo el edificio en 1992. En este caso, la relación quedaba formalizada por su implementación a través de INTA.

Simultáneamente, el Programa Social Agropecuario (PSA), un programa de orden nacional que funciona en el ámbito de la SAGPyA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, regulado administrativamente por el INTA, cuyo objetivo es brindar asistencia técnica y financiera a nivel nacional orientada fundamentalmente a grupos organizados de productores minifundistas, los que con un plan de trabajo mediante, solicitan el apoyo de crédito o subsidio para realizar diferentes actividades guiados con la asistencia técnica grupal, inició su trabajo con productores minifundistas del ejido, en algunos casos compartidos con las otras dos instituciones asociadas, pero a diferencia de éstas, sin un vínculo formal.

Ambos programas fueron originados en el marco de las políticas sociales compensatorias confeccionadas desde la concepción reduccionista de descentralización del Estado nacional y ajuste estructural, al que hicimos mención antes.

Estos programas, por su parte, son representativos de la concepción con que el Estado intentó resolver la creciente fragmentación y exclusión social. Bajo la pretensión de separar lo social de lo político, justamente como respuesta a las viejas y sospechadas prácticas partidarias que se dieron en Feliciano, como en muchas comunidades del país, se buscó “transparentar” y “hacer eficiente” la política social. Como dice Sergio De Pieroⁱⁱ, *“ la política social tampoco podía formar parte de la agenda pública como lo había sido hasta ese momento, en dos sentidos: por una parte lo social debía ser separado tanto de lo político como de lo económico, de manera tal que su resolución no fuera un tema politizable y no afectara a variables económicas, sino que debiera resolverse,*

aunque con intervención del Estado, principalmente desde lo social; por otra parte, del mismo modo que el FMI y el Banco Mundial generaron nuevas políticas de intervención en las economías nacionales (política fiscal, monetaria, etc.), también en lo social el diagnóstico apuntó a un necesario cambio en su concepción alentando el gerenciamiento sobre él, y a imponer una nueva lógica cuyos valores centrales ya no fueran la capacidad de integración del tejido social o de ciudadanía que estas políticas puedan generar, sino su grado de eficacia, transparencia y eficiencia en su concepción y ejecución.”

Por estos años, entonces, el espacio social e institucional del Departamento Feliciano contemplaba una incipiente organización de instituciones con objetivos de contención social. A esta necesidad de contención se respondió desde una visión de promoción y fomento de organizaciones a nivel comunitario. Ejemplo de ello fue la aparición de una Fundación de origen local, denominada Francisco Ramírez, cuyo organizador fue una persona oriunda del lugar, que había alcanzado un importante poder político en la esfera nacional. Esta Fundación en su efímero auge, ya que hoy subsiste gracias a los aportes ciudadanos con la finalidad de dar becas de estudio a jóvenes locales, aportó enormes sumas de dinero que permitieron la construcción de una escuela e iniciar algunos proyectos productivos.

Un tercer momento institucional se presentó en 1999, cuando se firmó un nuevo convenio entre el Centro Regional Entre Ríos de INTA y el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, en el que se incorporó formalmente al equipo ya constituido, el Municipio de la Ciudad de San José de Feliciano y la Sociedad Rural del Departamento. El objetivo de este nuevo acuerdo era generar proyectos de desarrollo integral destinados tanto a las familias del ejido minifundista como de todo el Departamento Feliciano.

Este proceso continuó sedimentando, en este caso con la aparición del Municipio, en un rol activo en la formulación de los proyectos, asumiendo la contraparte de las políticas de descentralización. Informalmente, la red de contención interinstitucional se fue conformando con la vinculación de la Escuela Agrotécnica, la Cooperativa de Agua Potable, el Hospital y CARITAS.

Las organizaciones no gubernamentales cumplieron en ese momento un importante papel en la contención del conflicto social y de protección de los sectores vulnerados, ya que garantizan mediante su credibilidad intacta, la transparencia, eficiencia y equidad de los procesos. No es casual que en este caso, fué la Sociedad Rural de Feliciano, una institución de peso histórico y legitimidad nacional, la que apareció en primer término compartiendo la mesa de decisiones.

Cabría preguntarse si este nuevo espacio en construcción, liderado desde la Sociedad Rural por una mujer, obedece a una lógica exclusivamente gerencial o a la reconstrucción ética y dialógica de la vida social.

En la fase que estamos considerando, el PROHUERTA continuó siendo un aporte relevante en una situación de creciente pobreza en el país y en Feliciano especialmente, y siguió trabajando en forma comunitaria, con la compra de herramientas, maquinarias, y reproductores en un interesante sistema de fondos rotativos provenientes del Programa Minifundio, introduciendo de esta manera nuevas herramientas de gestión, con miras a la inserción de las producciones alternativas en los mercados formales, sacándolas del esquema de autoconsumo y trueque, y encauzándolas hacia una lógica mercantil.

Como dijimos antes, la implementación del nuevo paradigma, no implicaba el abandono de las viejas prácticas partidarias, arraigadas a la región. Es así que en este período aparecieron con fuerza y en algunos casos, como aliados y en otros como competidores de la concertación entre las instituciones, las figuras locales de la política provincial, cuya estrategia se basó en el “cara a cara”, facilitando el acceso a herramientas de uso agrícola e insumos. Al respecto nos dice Auyeroⁱⁱⁱ “...los contactos cara a cara siguen siendo de una importancia fundamental en la formación de opiniones políticas. Las obligaciones personales, lealtades, sentimientos y la confianza que la gente tiene dentro de sus redes sociales continúan ejerciendo una influencia tan poderosa y persuasiva que compite con la de la radio y la televisión.”

Informalmente, ya que no hubo un acuerdo específico, se incorporó al proceso, AAPRESID (Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa), una institución sin fines de lucro, cuyo objetivo es difundir la siembra directa como práctica de conservación del recurso suelo. Como resultado de su acción, en un momento de excelente rentabilidad para los cultivos y con el apoyo de herramientas e insumos, muchos productores pequeños incorporaron la actividad agrícola.

Si bien la superficie relativa de la expansión agrícola en Feliciano fue poco importante (alrededor del 15% de la superficie total del Departamento) se afianzó el doble cultivo trigo-soja, reemplazando parcialmente a los campos ganaderos.

Resulta relevante reconocer que en ese momento el conflicto entre las instituciones y los agentes que representan a cada una de ellas, se hizo visible en el territorio a través de las disputas de los espacios de poder que generan las acciones de desarrollo.

En el periodo 2000-2002, Argentina atravesó una de las más grandes crisis de su historia. En ese momento, los programas de asistencia como PROHUERTA, PSA, Manos a la Obra, y Plan Jefes y Jefas de Hogar, pasaron a tener un fuerte protagonismo que en ocasiones llegó a constituirse en la única función de las Instituciones oficiales, como es el caso del PROHUERTA instrumentados a través de algunas Agencias de Extensión del INTA, carentes de recursos institucionales genuinos.

En ese momento, también en Feliciano, los planes de asistencia social cobraron mayor presencia en el territorio pero la existencia de un proyecto de trabajo productivo ejecutado por distintas instituciones articuladas y fortalecidas, que subsistían de la década anterior, permitió incluir la mirada productiva en la urgencia de la emergencia social.

Las Organizaciones No Gubernamentales como CARITAS y el Consejo Empresario de Entre Ríos (CEER) cobraron relevancia en todo el territorio. La primera, entidad ligada estrechamente a la Iglesia Católica, tiene como objetivo la asistencia al desprotegido en una acción solidaria, mientras que el segundo propende a lograr el desarrollo a partir de la consolidación de las empresas y la generación de nuevos mercados.

Es en ese momento cuando comenzó a producirse la primera definición de roles entre las Instituciones: INTA asumió la responsabilidad técnica, CARITAS la búsqueda de financiamiento externo, el CEER la inserción en los mercados, mientras que el Municipio contribuía con la maquinaria agrícola.

Tanto CARITAS como el CEER tienen en sus estamentos dirigentes un agente común, una persona de reconocido prestigio en la comunidad entrerriana, que actúa como catalizador de los procesos territoriales, en nombre de las dos instituciones simultáneamente. Resulta muy interesante la articulación de ambos organismos, que apelando al nuevo concepto de responsabilidad social, se asumen como interlocutores de otros organismos locales, provinciales, nacionales e internacionales, legitimados por su condición de entidades tradicionalmente solidarias. Al respecto podemos citar nuevamente a De Piero (Ob.cit.) quien dice: *“...la tradición de la beneficencia se ha reconstituido en Argentina, tomando elementos propios de su historia (la ayuda inmediata, la asistencia directa, el rechazo a la política y al conflicto social, y en ocasiones, la pertenencia de clases), con elementos nuevos como las alianzas con el mundo empresario y una nueva ocupación del espacio público”*

La presencia de estas dos últimas ONGs fue clave para Feliciano, ya que permitió como se dijo mas arriba, en una alianza estratégica con los organismos estatales, la gestión de fondos provenientes del Ministerio de Desarrollo Alemán y de Fundaciones cristianas de agricultores alemanes y suizos. Esto es un elemento claramente distintivo en los proyectos de desarrollo argentinos, emprendidos en últimos años, enmarcados en un movimiento de desterritorialización de las organizaciones de la sociedad civil de los países centrales, mediante la movilización de importantes capitales hacia las regiones subdesarrolladas, como parte del proceso de globalización.

Estos importantes fondos recibidos vinieron a consolidar el proceso productivo que llevaba ya una década, con el trabajo del INTA, el Municipio de San José de Feliciano, la Sociedad Rural del Departamento y el Gobierno de la provincia de Entre Ríos. La gestión y administración de los recursos recibidos por el aporte internacional obligaron a la conformación de la Unión Transitoria

de Instituciones consolidada en el 2005, mediante un acuerdo formal. A las ya existentes se sumaron, ahora formalmente, la Cooperativa de Agua de Feliciano, CARITAS y el CEER.

En esta nueva fase del proceso, cuyo punto de inflexión ubicamos con la firma del Acuerdo de constitución de la UTI, es aun mas notoria la existencia de Programas focalizados de carácter interjurisdiccional que se despliegan en Feliciano, tales como los ya mencionados: MINIFUNDIO, PROHUERTA y Programa Social Agropecuario (PSA) a los que se suman CAMBIO RURAL, Grupos coordinados por INTA de medianos productores con vinculación formal con el mercado y cuyo objetivo es la incorporación de tecnología, PROFAM (Programa de Producción Familiar), GISER (Grupos de intercambio solidario de Entre Ríos), destinado a productores articulados con el mercado, PREGISER, programa que está destinado a productores que por su escala de producción no cumplen los requisitos para pertenecer a un grupo GISER. Estos dos últimos, fruto de un nuevo acuerdo entre el CRER-INTA y el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

Estos programas son llevados adelante por profesionales contratados temporalmente por las distintas organizaciones estatales, en el marco de las reformas laborales, muchas veces con dedicación parcial, por lo que entre ellos no solo comparten la audiencia en la comunidad, con productores que pertenecen a mas de un programa en forma simultanea, sino que ellos mismos, tienen doble pertenencia institucional, a excepción de los agentes permanentes de INTA. En general, son profesionales jóvenes, que muestran gran entusiasmo y compromiso en la tarea que realizan, y su inserción en las instituciones y en la comunidad les otorga el papel de mediadores entre ambas.

Por otra parte, también es llamativa la cantidad de ONGs que han tomado parte en el proceso en estos últimos años, algunas de manera estable y a través de convenios y otras efímeramente y para proyectos específicos, aportando en algunos casos fuertes sumas de dinero.

Una vez más, en las entrevistas se reiteró la mención a la figura de CARITAS y CEER, a veces casi como homólogos, los que actuarían como articuladores ante los organismos internacionales en la gestión de estos fondos.

Por su origen pueden agruparse en:

- Internacionales: Fundación Avina, Fundación Brukman, Fundación Sombrilla, Fundación Compromiso, Fundación Italiana, Fundación Ford que realiza sus aportes a través de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
- Dentro de las nacionales encontramos: CARITAS, CEER, Fundación Francisco Ramírez
- Sumado a lo anterior, aparecen los aportes de gobiernos extranjeros como Ministerio de Desarrollo Alemán.

La visualización de este número de organizaciones en el campo comunitario demuestra una creciente intervención y preocupación por el mejoramiento de la calidad de vida, el compromiso por nuevas formas de gestión y organización, y la relación directa con los beneficiarios de los programas.

Como se dijo antes, la UTI surgió como exigencia por parte del Ministerio de Desarrollo Alemán para la gestión y control de los fondos y proyectos asignados por esta entidad, pero debido a la concentración de las instituciones y profesionales en el espacio, logró administrar las diferentes fuentes de financiamiento de los proyectos que se ejecutan, extendiendo y legitimando un rol decisivo sobre las propias instituciones.

En cuanto a los estilos de liderazgos vigentes en el espacio social que se configura en torno a la UTI, se visualiza, desde la perspectiva de los productores, que está predominantemente liderado por profesionales del INTA. En las encuestas realizadas a las familias del ejido estas reconocen claramente la figura y autoridad de los técnicos. Es importante hacer notar que si bien este equipo de profesionales ha demarcado claramente límites en las relaciones interinstitucionales, procura diferenciarse de otras prácticas sociales propias de la comunidad entre las cuales tienen fuerza:

- a) arreglos políticos históricos del modo “favores por votos” propios de prácticas clientelares de captación de voluntades a través de distribución de beneficios materiales en los sectores más carenciados y beneficios simbólicos en los sectores medios;
- b) conductas socioculturalmente subordinadas y dependientes aunque no involuntarias de quienes reciben el beneficio a cambio de lealtades recíprocas;
- c) prácticas discursivas que refuerzan vínculos paternalistas;

Interesa en esta línea reflexionar sobre el lugar de los profesionales en este proceso, en especial, los agentes de INTA por su masiva participación en los Programas de Intervención. Nos preguntamos: ¿Que tipo de relación construyen con los actores institucionales y sociales desde su intervención? ¿Qué lugar de poder simbólico les adjudica la comunidad en tanto referentes de una institución reconocida a nivel nacional por sus indiscutibles aportes al mejoramiento de la calidad de vida de los diferentes sectores de la comunidad? Y también, ¿Cómo juega este imaginario en los propios modos de intervención de los profesionales?

Sin lugar a dudas es un factor determinante la figura del INTA como dispositivo que otorga legitimidad al cuerpo de profesionales. Pero, por otro lado, una lectura de los procesos que subyacen a estas prácticas sociales podría llamarnos a reflexionar sobre el carácter de mediador que les otorga la comunidad y que asume tanto el INTA como los mismos profesionales. En esta línea de pensamiento y al decir Auyero J. (ob.cit.) existe un efecto del dispositivo de mediación: *“Los brokers (mediadores) no solo son intermediarios en términos funcionales, sino figuras cardinales en la producción y reproducción de la creencia en el valor del juego clientelar, en la articulación de un lazo de afecto imaginario – una ideología implícita- que relaciona a estos con los clientes.”*

En definitiva, su rol de mediador puede ser utilizado por redes de poder efímeras y no tan evidentes donde la participación en las transacciones plantea una lógica de reciprocidades o arreglos sociales compartidos por los distintos sectores.

LA CAPITALIZACION ACTUAL:

Los aspectos productivos

Como parte de este proceso se proveyó a los productores comunitariamente de herramientas, y comenzaron a desarrollar actividades hortícolas y frutícolas, conservación de frutas y hortalizas, cría de animales de granja y estrategias para disminuir los costos de alimentación como son la producción del propio alimento balanceado y la reserva de forrajes. En algunos casos, se intensificaron las actividades que históricamente ya se venían realizando en la zona, mientras que en otros se introdujeron nuevas.

En este aspecto productivo se destaca fundamentalmente el trabajo realizado con cebollas, una actividad introducida por los colonos extranjeros a principios de siglo y sostenida en el tiempo para el consumo hogareño. Se realizaron y aun hoy se llevan a cabo ensayos experimentales a campo a fin de determinar el manejo más adecuado del cultivo en la región, incluyendo la identificación de un cultivar propio de la zona, la “cebolla Vacari”, cuya semilla originaria de Europa tuvo un largo proceso de selección natural en un huerto familiar. Hoy los trabajos apuntan a lograr un cultivo adaptado y con rendimientos competitivos en el mercado. Simultáneamente se incrementó el número de hectáreas sembradas con cebolla, y la conformación de un grupo de productores permitió el ingreso a los mercados locales, nacionales e incluso internacionales. El fortalecimiento del cultivo en la región, además de constituir un avance en lo productivo y económico, representa un aporte a la generación de tecnología apropiada para pequeños productores.

En esa misma línea se llevan a cabo ensayos experimentales con productores destinados a probar nuevos cultivares de batata. Esta actividad esta inserta en un Proyecto de Investigación de carácter nacional, financiado por INTA.

La producción hortícola bajo cubierta y a campo de especies como tomate, pimiento, lechuga, cabalaza y melón, profundizó una actividad incipiente en los años noventa. Toda la producción es colocada en el mercado local y en la ciudad de Federal.

También los caprinos fueron siempre una producción para el autoconsumo, como el ovino, en estas unidades productivas de escasa superficie. A partir de los fondos obtenidos a través de las ONG, se ha intensificado la actividad con el objetivo de encauzarla hacia los mercados locales y nacionales. Se han constituido grupos de productores, los que han accedido a reproductores, instalaciones y fundamentalmente capacitación, tanto en el manejo de los rodeos, como en la curtiembre de cueros y confección de artesanías con los subproductos. En este momento se está implementando un núcleo genético de cabras, que intenta determinar el comportamiento de las nuevas razas como la Boér y el mejoramiento de las ya existentes. Este núcleo está vinculado al denominado Proyecto Regional de Diversificación Productiva de INTA. de Entre Ríos

Otras actividades implementadas a través de grupos de productores son la forestación, el tambo vacuno, porcinos y con especial compromiso la apicultura. El grupo apícola ha logrado la instalación de buenos apiarios, herramientas, sala de extracción compartida y apta según las normas sanitarias y la comercialización en conjunto.

Aspectos sociales:

De las entrevistas y encuestas realizadas surge una primera caracterización de la población de Feliciano, en tanto demandante aun de atención de los derechos ciudadanos. Percibimos la carencia de una mirada hacia otros aspectos vinculados a la situación de salud, familia, género, educación, integración y empleo, ya que las condiciones de vida de los pobladores de Feliciano no parecen haberse modificado sustancialmente.

El proceso que se intenta describir ha respondido en los aspectos económicos productivos, conteniendo a la población cuyo perfil responde a los criterios técnicos específicos y se muestra accesible a la adopción de nuevas producciones y prácticas productivas.

También de las entrevistas con los técnicos y miembros de la UTI surge como una asignatura pendiente la creación de un espacio real de debate sobre los aspectos sociales que interesan a los productores, que además integre al grupo familiar.

Una situación de creciente presión sobre el Municipio de sectores pobres urbanos y ejidales que reclaman recursos materiales, fundamentalmente vivienda y trabajo, le plantea a esta modalidad de gestión compartida un desafío a futuro.

No obstante ello, mirando al interior de los grupos de trabajo productivos (cebolleros, cabriteros, horticultores, apicultores, y forestales) se observa en ellos un incremento de su participación en el trabajo grupal, ya que se reúnen casi semanalmente, a partir de la necesidad de tomar decisiones en conjunto, fundamentalmente para la compra de insumos y la comercialización de los productos. Sin embargo, en su mayoría manifiestan no tener un espacio de discusión real, ya que, a decir de un productor: “... yo llevo la lista de lo que necesito, cada uno pone sobre la mesa la suya y el técnico toma nota y después nos trae lo pedido...” (Entrevistas)

Si bien encontramos casos donde los productores concurren a las reuniones con sus hijos, solo lo hacen con los varones, quienes están directamente vinculados a la producción. También identificamos algunas pocas mujeres que concurren a las reuniones grupales, pero en ese caso es porque son ellas mismas responsables de la producción, sin que encuentren allí un espacio de contención para su problemática específica, excepto las técnico-productivas.

Como contraparte de esto podemos señalar un avance significativo en lo que respecta a la capacitación de los productores y su inserción en la actividad productiva. Junto con la recuperación de la capacidad laboral y la relativa independencia económica se va lentamente recuperando una ética del trabajo, que dignifica y les permite una cierta autonomía respecto de los programas asistencialistas. En ese mismo sentido, la implementación de fondos rotativos con la obligación de devolverlos, el seguimiento por parte del mismo grupo y la transparencia en la gestión de los mismos contribuye a su propio reconocimiento en tantos sujetos de derechos y de responsabilidades. El grupo apicultor es, en este sentido un ejemplo claro, ya que después de un

tiempo de trabajo, tomó la decisión de incluir “*sólo los que estamos dispuestos a asumir un compromiso*” (Entrevistas).

La maduración del grupo de productores de cebollas también puede analizarse en término de solidaridad y asunción de derechos y responsabilidades. A través de un sistema de rotación laboral se van realizando las tareas de siembras, limpiezas, mantenimiento y cosecha de los cultivos, en los distintos predios en forma conjunta, lo que requiere un sistema de organización del trabajo, herramientas y tiempos. Una sencilla planta de selección con una máquina tamañadora que pertenece al grupo, el acopio y venta conjunta, permite mejorar las condiciones de comercialización y la inserción en los mercados.

Por último, como dijimos, perdura en Feliciano una forma de clientelismo y de relaciones patronales que los múltiples esfuerzos realizados por los muchos programas y ONGs en la zona, no logran revertir, por el contrario, hemos encontrado en algunos casos, como se expreso mas arriba, que detrás del propio proceso se ocultan y potencian estas viejas prácticas.

Analizando el espacio en términos de poder, vemos que si bien parte del mismo se ha desplazado desde el político partidario hacia el espacio interinstitucional de la UTI, cosa que se reclama explícitamente desde el propio Municipio, en realidad se reproduce al interior de la misma, el viejo esquema de poder, solo que a través de maneras más sutiles.

CONCLUSIONES

Planteamos al inicio de este trabajo la transformación del modelo de intervención del Estado visualizándolo a través del proceso que se vive en el Departamento Feliciano de la Provincia de Entre Ríos (Argentina) y nos preguntamos de que manera esta transformación se incorporaba al territorio local. La proliferación tanto de programas descentralizados y focalizados sobre los sectores vulnerables, como de ONGs de diferentes orígenes con vinculaciones en las esferas locales, provinciales, nacionales e internacionales que se superponen en algunos casos y se articulan en otros, las tramas interinstitucionales, los discursos que condensan valores eficientistas a partir de la transparencia de las instituciones y organismos que gestionan los programas y que se incorporan al imaginario de la propia población beneficiaria, han logrado construir un nuevo espacio de poder reinventando relaciones sobre las ya existentes, autoritarias y paternalistas, que en muchos casos permanecen ocultas o disimuladas. La movilización del espacio en torno a las nuevas relaciones provoca inevitables conflictos que en algunos casos trascienden a la esfera pública, mientras que otros se reservan en la esfera de lo privado.

En este nuevo escenario son los técnicos los que realizan el papel de mediadores entre uno y otro espacio, avalados por su imagen de neutralidad institucional.

Durante el proceso estudiado se ha desarrollado una fuerte acción sobre un sector de la población fundamentalmente sobre los receptivos a la adopción de tecnología, dándoles la oportunidad de mejorar su situación económica, aunque no su independencia y el ejercicio de su ciudadanía.

Si lo miramos desde la concepción de los derechos ciudadanos, podríamos decir que como resultado de todo este largo proceso los beneficiarios no han logrado lo que Bustelo^{iv} denomina una *ciudadanía emancipada* ya que no hay una plena construcción democrática ni espacio de relaciones dialogales, pero lentamente se visualiza la recuperación de valores éticos como la solidaridad, responsabilidad y autoestima.

ⁱ Ezequiel VALENTINUZ (2003) Tesis de grado Facultad de Ciencias Agropecuarias-Universidad Nacional de Entre Ríos Dirección: I. Truffer

ⁱⁱ Sergio DE PIERO (2005) Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción. Editorial Paidós Buenos Aires pag. 104

ⁱⁱⁱ Javier AUYERO Compilador (1997) ¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo. Editorial Losada Buenos Aires Pag. 19/ Pag. 36

^{iv}Eduardo BUSTELO (2000) “De otra manera. Ensayo sobre política social y equidad”, Rosario, Editorial Homo Sapiens

Capítulo 23.
Territorios y Procesos de construcción social en la Sierra de Brigadeiro.
Minas Gerais¹

Maria Luiza Dias Fernandes²
Ana Louise de Carvalho Fiúza³
Franklin Daniel Rothmam⁴

El Territorio de la *Serra do Brigadeiro* está constituido por nueve municipios del Estado de Minas Gerais en Brasil. Comprende un conjunto de formaciones rocosas accidentadas, siendo divisor de aguas entre dos importantes cuencas: la del *Rio Doce* y la del río *Paraíba do Sul*.

La región conserva el último remanente de Mata Atlántica de la *Zona da Mata*, donde se abrigan especies de la fauna y de la flora amenazadas de extinción, además de un gran contingente de agricultores/as familiares.

Debido a un intenso proceso de degradación ambiental de la región, en la década de 70 fue propuesta la creación de una unidad de conservación que abarcaría un área de 32 mil hectáreas y desalojaría centenas de familias rurales. Como reacción a esta amenaza, la población amenazada se movilizó, apoyada por entidades locales dedicadas a los problemas de la agricultura familiar, y en 1986 fue creado el Parque Estadual de la *Serra do Brigadeiro*, con el objetivo de preservación de la biodiversidad y el desafío de la promoción del desarrollo regional, con base en una matriz de producción socio-ambientalmente sustentable.

En 2003, actores sociales que actuaban en la promoción de acciones dedicadas al desarrollo sustentable de la región, formularon y obtuvieron aprobación del Consejo Estadual de Desarrollo Rural Sustentable para la inclusión de la *Serra do Brigadeiro* en el Programa Nacional de Desarrollo de Territorios Rurales, PRONAT, una política pública creada por el Gobierno Federal en aquel año. La aprobación estaba condicionada a criterios tales como concentración de agricultores/as familiares; existencia de patrimonio ambiental y cultural como eje aglutinador del desarrollo, y capital social e institucional desarrollado.

El proceso de desarrollo territorial preconizado por el PRONAT preveía la realización de varias acciones estratégicas formando un ciclo de gestión en espiral que se perfecciona y se cualifica. Amparado en esta política pública está siendo posible construir el Territorio de la *Serra do Brigadeiro* dentro de parámetros participativos, utilizando para esto un plan de gestión - el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable, que funcionaba como organizador del proceso de articulación e implementación de acciones dirigidas a la transformación del cuadro

¹ Traducción del portugués de José Mario Riquelme, antropólogo.

² Ingeniera Agrónoma, Secretaria Ejecutiva del Colegiado de Desarrollo Territorial de la *Serra do Brigadeiro* y Maestranda del Programa de Posgraduación en Extensión Rural de la Universidad Federal de Viçosa.

³ Socióloga, Doctora en Desarrollo, Agricultura y Sociedad y Profesora Adjunta del Departamento de Economía Rural de la Universidad Federal de Viçosa.

⁴ Lic. en Letras, M A Historia, MS Sociología. P.h.D. Sociología. Profesor Adjunto del Departamento de Economía Rural de la Universidad Federal de Viçosa. Programa de Maestría em Extensão Rural (Movimentos Sociais em el Campo).

socioeconómico, productivo, cultural y ambiental de la región, así como la realización de los objetivos expresados por los actores sociales, sobre todo las propias comunidades rurales, durante el proceso de planificación – visión de futuro. La gestión queda a cargo del Colegiado de Desarrollo Territorial, plural, paritario, que congrega la diversidad de actores sociales actuantes.

1. Introducción: “Territorios Rurales: Um abordaje para el desarrollo...”

En la lengua portuguesa el uso de puntos suspensivos indica interrupción de un pensamiento por quedar sobreentendido lo que no fue dicho. En este texto su uso indica continuidad de algo. “*Territorios Rurales: Um abordaje para el desarrollo...*”, usa puntos suspensivos por innúmeras posibilidades; entre ellas, por poder ser considerada una propuesta provisoria, pretenciosa, osada, desafiante, o mejor, en construcción... Al hacer una descomposición de la propuesta explícita e/o implícita en la frase, se identifican tres palabras clave: Desarrollo, Territorios y Espacio Rural. De estas, dos serán objeto de nuestra reflexión. Qué sería desarrollo en un espacio rural delimitado encuanto territorio y cómo se alcanzaría esta condición o fase de desarrollo?

Este ensayo es una tentativa de rescatar y explicitar los conceptos de territorio y de desarrollo trabajados por varios autores e instituciones y enfatizar la adopción reciente del abordaje territorial como estrategia para la promoción del desarrollo de espacios rurales brasileños. Tal estrategia fue materializada, encuanto política pública, em 2003, a través del Programa Nacional de Desarrollo de Territorios Rurales de la Secretaría de Desarrollo Territorial, creada en la estructura del Ministerio de Desarrollo Agrario.

Trataremos, em especial, em este texto, del proceso de implantación del Territorio de la Serra do Brigadeiro, localizado em la *Zona da Mata Mineira* (de Minas Gerais, Brasil) y perteneciente al conjunto de nueve territorios creados en Minas Gerais. Es importante destacar el hecho de que la sustentabilidad del desarrollo de esa región es, sin embargo, un concepto en construcción. Atualmente están en disputa en la región dos proyectos antagónicos de desarrollo, uno de cuño economicista ligado a los grandes ejes de exportación y superávit primario del gobierno federal y otro con una inclinación económica y fuerte connotación socioambiental, construido por los diferentes actores sociales de la región.

El primero propone la instalación de empresas mineras de bauxita en área con predominio de agricultores/as familiares y en torno de una Unidad de Conservación de la Mata Atlántica. El segundo propone la construcción dialógica de un modelo de desenvolvimento sustentable y solidario con base conservacionista, a través del fortalecimiento de la agricultura de base familiar, de la recuperación y conservación ambiental, del turismo comunitario, de la agroindustria familiar y del artesanato y por fin del rescate y valorización de la cultura, o de los varios matices culturales de la región: indígena, cabocla y afro descendiente.

Diferentes Lecturas del Concepto de Desarrollo

Amartya Sen, en su libro “Desarrollo como libertad” (2000), presenta una conversación entre Maitreyee y su marido Yajnavalkya. Ellos discutían sobre la posibilidad de ganar más dinero y en qué medida esta riqueza los ayudaría a obtener lo que ellos deseasen. Maitreyee se preguntaba (y preguntaba a su marido): “*si el mundo entero, repleto de riquezas, perteneciese a ella, si eso le traería la inmortalidad*”. Esta cita de Sen cumple la función de llamar la atención para la

posibilidad de que el desarrollo sea concebido con base en la posibilidad de vivir una larga vida y de llevar una vida buena en cuanto dure.

En contrapartida a esta concepción de Sen de desarrollo tenemos aquella que fue responsable por hacer que miles de millones de personas despertasen “subdesarrolladas”. En 1949, en el discurso inaugural como Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman utiliza por 1ª vez el término “áreas subdesarrolladas”. A partir de ese día los Estados Unidos asumieron para sí la tarea de promover el desarrollo, entendido como progreso industrial, tendiente a mejorar el padrón de vida de las poblaciones de los países no desarrollados como forma de asegurar la paz.

A pesar de inmensamente famoso y con prestigio, varias son las críticas y límites al concepto de desarrollo, llegando a ser negado, como en Sachs (1993). No obstante los cuestionamientos en el sentido común y en las fuerzas políticas y económicas mundiales, no es común encontrar quien sea capaz de desear que un niño, una planta o una sociedad en su conjunto no se desarrolle, no mejore (Gomes, 2003). Con todo, según Gomes, las ideas de desarrollo tienen historicidad concreta y reveladora de su carácter de instrumento ideológico del capital, con influencias en el modelo de desarrollo que ha ocupado los planes institucionales en el nivel internacional en los últimos 50 años.

Después de la 2ª Guerra Mundial había una situación de pobreza⁵ extrema de las colonias que se independizaban y la necesidad de reconstrucción de los países industrializados afectados por la guerra. Tal contexto aliado a las ideas de John M. Keynes apuntaba para la necesidad de una intervención en la economía con vistas a elevar los niveles de desarrollo de los países.

A partir del discurso de Truman y de la decisión de los Estados Unidos de “responsabilizarse” por el desarrollo de los “subdesarrollados,” fueron perfeccionándose nociones teóricas y operativas, bien como fueron creadas instituciones que respaldarían el modelo desarrollista que se imponía en el contexto internacional⁶.

Illich (2000) y Escobar (2000) dividen este proceso en tres fases de límites difusos que van sucediéndose a medida que los programas de desarrollo son implementados por las instituciones correspondientes y van fracasando: la 1ª fase comenzaría en los años 50 y culminaría en 62 con un mayor énfasis en el crecimiento, procurando la “operacionalización de la pobreza”, con la ONU teniendo papel de destaque en esta tentativa. Es en esta fase que se escoge el Producto Nacional Bruto como indicador para separar “países pobres” de “países ricos”. La 2ª fase comienza en los años 60 y 70, cuando fracasa esta visión que asociaba crecimiento con incorporación al “club de los países desarrollados”. En 1973 el Banco Mundial reconoce que el PNB no es el mejor indicador de crecimiento, pues exagera las desigualdades en la distribución de renta, admitiendo que apenas el crecimiento económico no significaba desarrollo, siendo necesario mejorar cualitativamente la producción para mejorar el nivel de vida de las poblaciones de los llamados “países subdesarrollados”. La 3ª fase tiene inicio en los años 80,

⁵ Pobreza entendida como algo “más allá de la falta de rendimientos. Sería la negação de opciones y oportunidades para vivir una vida aceptable.” (Relatorio de Desarrollo Humano – 1997, publicado pelo PNUD)

⁶ Instituciones como las del Sistema de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), las salidas de los acuerdos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y otras instituciones con objetivos similares (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, etc).

cuando los habitantes pasaron a ser percibidos como variables endógenas para alcanzar el desarrollo al lado de los recursos naturales y del capital. A partir de entonces el desarrollo económico aparece ligado al desarrollo social.

De acuerdo con Gomes (2003), el planeamiento del desarrollo iniciado en los años 50 en escala nacional, se reduce en los años 60 y 70 a escala regional, y se centra en los años 80 en la escala local. Es también en los años 80 que ocurre la inclusión de las cuestiones ambientales en el planeamiento del desarrollo, ahora adjetivado con el término sustentabilidad, bien como la incorporación de mujeres (Escobar, 2000). En los años 90 hubo una definición y aporte de recursos para incentivar el planeamiento del desarrollo local. El enfoque local fue una herramienta más para promover el desarrollo en la lógica del capital, en la medida en que “anula” el conflicto capital x trabajo a través de la participación y el consenso de “todas las fuerzas sociales” (Gomes, 2003).

Al analizar la concepción de desarrollo que vigoró en Brasil, percibimos que desde antes de los años 30 del siglo XX, existía un modelo económico en el campo basado en la concentración fundiaria y en la exportación de productos primarios: los llamados ciclos económicos brasileños. Desde entonces el país experimentó una serie de intervenciones políticas que, entre otros objetivos, buscó alterar el panorama económico urbano y rural. Entre ellos están los modelos agro-exportadores, la modernización conservadora de la agricultura, amparada por el paquete tecnológico de la revolución verde, y la expansión de la frontera agrícola, incorporando al sistema productivo las regiones Centro-Oeste y Norte, con fuertes impactos socio-económicos y ambientales. Resáltase el modelo nacional-desarrollista de sustitución de las importaciones, que ganó impulso con Juscelino Kubitschek y fue implementado en la década de 50.

Diferentes Lecturas del Concepto de Territorio

Para Beduschi y Abramovay (2003) los años 90 fueron notablemente marcados por la vuelta de los temas de naturaleza territorial en las ciencias sociales y en las organizaciones internacionales de desarrollo. Para ellos tal retomada estaría más relacionada con la atención de los economistas con la dimensión espacial del crecimiento económico. Tanto es así que la OCDE crea, en 1994, una “división de desarrollo territorial”.

Caio Prado Junior (1987) utiliza la vertiente económica para explicar las transformaciones ocurridas en el espacio brasileño. Para él, el territorio es siempre visto como porción espacial, palco de los acontecimientos económicos y de las transformaciones vividas por la sociedad.

Claude Raffestin (1993) fue de los pioneros en el abordaje territorial. Merece destaque el carácter político que él da al territorio, así como su comprensión del concepto de espacio geográfico, ya que lo comprende como substrato, palco, preexistente al propio territorio. Da énfasis político-administrativo al territorio, y para él su construcción revela relaciones marcadas por el poder.

Manuel Correia de Andrade (1995) hace un análisis de la cuestión de territorio en Brasil, retratando el concepto a partir de un abordaje profundamente político y económico de ocupación del espacio. Tal como Raffestin, la idea de poder es una constante en el análisis de Andrade: el concepto de territorio no debe ser confundido con el de espacio o de lugar, estando muy ligado a la idea de dominio o de gestión de una determinada área. De este modo, el territorio está

asociado a la idea de poder, de control, sea que se haga referencia al poder público estatal, sea al poder de las grandes empresas que extienden sus tentáculos por grandes áreas territoriales, ignorando las fronteras políticas. (ANDRADE, 1995, p.19). Vale notar que el territorio puede ser entendido como el control administrativo, fiscal, jurídico, político, efectivo del espacio o de una región.

Para Milton Santos (1978) territorio es el producto histórico del trabajo humano, que resulta en la construcción de un dominio o de una delimitación de lo vivido espacialmente, asumiendo el territorio múltiples formas y determinaciones: económica, administrativa, bélica, cultural y jurídica. El territorio es un área demarcada donde un individuo, o algunos individuos, o inclusive una coletividad, ejerce/n su poder.

Rogério Haesbart (2004) analiza el territorio con diferentes enfoques, elabora una clasificación en que se verifican tres vertientes básicas: 1) *Jurídico-política*, según la cual el territorio es visto como un espacio delimitado y controlado sobre el cual se ejerce determinado poder, especialmente de carácter estatal. 2) *Cultural(ista)*. Priorizando dimensiones simbólicas y subjetivas, el territorio es visto fundamentalmente como producto de la apropiación hecha a través del imaginario e/o identidad social sobre el espacio”. 3) *Económica*, destacándose la desterritorialización en su perspectiva material, como producto espacial del embate entre clases sociales y de la relación capital-trabalho (HAESBART *apud* SPOSITO, 2004, p. 18”).

Maurice Godelier presenta una visión materialista de territorio: “es una porción de la Naturaleza, y por tanto del espacio, sobre la cual una determinada sociedad reivindica y garante, a todos o parte de sus miembros, derechos estables de acceso, de control y de uso con respecto a la totalidad o parte de los recursos que ahí se encuentran y que ella desea y es capaz de explotar” o “es la porción de la Naturaleza y del espacio que una sociedad reivindica como su lugar, en que sus miembros encontrarán permanentemente las condiciones materiales de su existencia”. Aquí se perciben dos conceptos de territorio: material (apropiación y uso de los recursos, medios de existencia) y simbólica (identidad, pertenencia).

Para Paul Little “la territorialidad es el esfuerzo colectivo de un grupo social para ocupar, usar, controlar e identificarse con una parcela específica de su ambiente biofísico, convirtiéndola así en su “territorio” ou *homeland* (cf Sack 1986:19). Casimir (1992) muestra cómo la territorialidad es una fuerza latente en cualquier grupo, cuya manifestación explícita depende de contingencias básicas. El hecho de que un territorio surge directamente de las conductas de territorialidad de un grupo social implica que cualquier territorio es un producto histórico de procesos sociales y políticos. Para analizar el territorio de cualquier grupo, por tanto, precísase de un abordaje histórico que trate del contexto específico en que surgió y de los contextos en que fue defendido y/o reafirmado”. Los seres humanos, a diferencia de los animales, tienen diversos niveles de territorialidad: local, regional, estadual, nacional.

Ya la definición de los territorios en la sociedad es atravesada por el poder, tal como fronteras de los Estados-nación, reservas indígenas, comunidades quilombolas y también campesinas: la primera cuestión de la sustentabilidad campesina es la apropiación territorial. La territorialización de los portugueses significó la desterritorialización de los indígenas; la difusión del uso del territorio para sustentar la sociedad urbano-industrial moderna, desterritorializa comunidades campesinas, como por ejemplo, los perjudicados por represas (Mazetto, 2004).

Quando analizamos el concepto de territorio en las instituciones internacionales percibimos, como destacan Schejtman y Berdegú (2003), que ha ocurrido una acelerada evolución de la apropiación de ese abordaje en las estrategias del *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA* - en los últimos 5 años. En 2001 su Informe Oficial enfatizaba el aporte potencial del crecimiento sectorial agropecuario para la superación de la pobreza rural. Aproximábase entonces con cautela del tema de la descentralización, argumentando que las élites locales acostumbran tener capacidad e incentivos para apropiarse de ese mecanismo, aunque también valorizase algunos aspectos positivos que la descentralización tiene en temas específicos. Sin embargo, en su estrategia de 2002-2006 el FIDA asume el “empoderamiento” de los pobres rurales como eje estructural de su diagnóstico y propuesta. La descentralización es reconocida como factor de oportunidades, siendo en ella incluídas la ciudadanía, el *empoderamiento* y la superación de la pobreza. A partir de esa opción global, el FIDA adopta como estrategia regional la noción de desarrollo territorial rural, asumiendo una nueva concepción de lo rural.

El *Banco Interamericano de Desarrollo - BID* - adopta explícitamente el enfoque de desarrollo territorial multisectorial como estrategia para la reducción de la pobreza rural. Defiende como indispensable para la construcción de un contexto institucional que conduzca a la reducción sustentable de la pobreza rural, la posibilidad efectiva de ejecución descentralizada de los programas y políticas (Berdegú, 2003). Para estos autores, otro elemento de importancia similar es el reconocimiento de la heterogeneidad estructural del medio y de las sociedades rurales, que para el BID refuerza la necesidad de descentralización y diferenciación de las estrategias de reducción de la pobreza de modo que permitan la expresión de la diversidad y convoquen a los diferentes sectores y agentes. Como tercer elemento está el reconocimiento del aporte que los sectores no agropecuarios deben tener en la reducción de la pobreza. En síntesis el BID avanzó mucho desde la incorporación del enfoque multifuncional y territorial en sus estrategias e instrumentos para apoyar el desarrollo local.

El Banco Mundial inició en 2000 el proceso de preparación de su nueva estrategia rural, que representa un compromiso explícito con enfoques de desarrollo con carácter territorial. De cuatro componentes, tres apuntan en esa dirección: promoción del crecimiento económico rural de base amplia o multisectorial; focalización en la totalidad del espacio rural, y construcción de alianzas con todos los agentes públicos y privados interesados en el desarrollo.

En 2000, el *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA* - señalizaba para una creciente importancia del “desarrollo focalizado en unidades territoriales”. En 2001, con su apoyo, aconteció una reunión de ministros de la agricultura en el contexto de la “Cúpula de las Américas”, donde surgió la Declaración de Bávaro, considerada como marco estratégico para una “agenda compartida”. Sin embargo, a partir de 2002 obsérvase una reorientación de su propuesta, distanciándolo de la cuestión territorial. En la formulación de la visión, misión y objetivos del IICA, la declaración de Bávaro es parcialmente incorporada y las referencias territoriales no componen sus nuevos alineamientos estratégicos.

Ya en Brasil, de acuerdo con el documento “Referencias para una Estrategia de Desarrollo Rural” (2005) la decisión del gobierno brasileño de proponer una política nacional que apoyase el desarrollo sustentable a partir del abordaje territorial es resultado de un proceso de acumulación y de reivindicaciones de sectores públicos y organizaciones de la sociedad civil, que consideraron necesaria la articulación de políticas nacionales con iniciativas locales. Tal

decisión tuvo como resultado la propuesta de creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) en el ámbito del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA) y la formulación del Programa Nacional de Desarrollo de Territorios Rurales – PRONAT – en el ámbito del Plan Plurianual de Brasil 2004-2007. Este programa, la SDT, los demás órganos de la administración pública federal con acciones confluentes en el desarrollo sustentable, los gobiernos estatales y municipales y un vasto número de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, además de las propias poblaciones de los territorios rurales, constituyen la base política, institucional y humana de la propuesta de desarrollo a partir de la utilización del abordaje territorial.

En este abordaje, el foco de las políticas es el *territorio*, por combinar la proximidad social, que favorece la solidaridad y la cooperación, con la diversidad de actores sociales, mejorando la articulación de los servicios públicos, organizando mejor el acceso al mercado, llegando hasta compartir una identidad propia que favorece una base para la cohesión social y territorial, cimientos del capital social.

Ella es esencialmente integradora de los espacios, actores sociales, agentes, mercados y políticas públicas de intervención y tiene en la equidad, en el respeto a la diversidad, en la solidaridad, en la justicia social, en el sentimiento de pertenencia cultural y en la inclusión social metas fundamentales a ser conquistadas.

Busca resultados en las soluciones que contemplen una combinación de las cuatro dimensiones del desarrollo sustentable: económica, socio-ambiental, político-institucional y ambiental.

El concepto de territorio adoptado por la SDT está ligado a la idea de dominio o de gestión de determinada área. Así, siempre debe asociarse la idea de territorio a ideas de poder, sea público, estatal, o de la iniciativa privada, que extienden sus intereses por grandes áreas territoriales más allá de las fronteras políticas.

Constituyéndose como una de las estrategias del MDA para la implementación de las políticas de desarrollo sustentable, el PRONAT tiene un papel de facilitador de la integración de las políticas públicas en la escala territorial en la medida en que busca organizar la demanda social en torno de la gestión y construcción de un Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable y en el proceso que estimula el fortalecimiento de los actores para la gestión social.

En el PRONAT, el Territorio es definido como **“un espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, comprendiendo ciudades y campos, caracterizado por criterios multidimensionales, tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, la política y las instituciones, y una población con grupos sociales relativamente distintos, que se relacionan interna y externamente por el medio y cohesión social, cultural y territorial”**.

Como estrategia, el PRONAT promoverá y apoyará el proceso de construcción e implementación de planes territoriales de desarrollo sustentable, que estimulen el desarrollo armónico de regiones donde predominen agricultores familiares y beneficiarios de la reforma y del ordenamiento agrario, colaborando para la dinamización económica, ampliación de las capacidades humanas, institucionales y de la autogestión de los territorios.

Su implementación prevé tres fases de 5 años cada una. En la primera se trabaja la construcción del PTDRS, movilización y capacitación de los actores sociales; inversiones en infraestructura pública; formación de institucionalidades para la gestión social; la formulación de programas ajustados a las características del territorio, la dinamización de su economía y la formulación de proyectos específicos. En la segunda, el apoyo deberá concentrarse en el fortalecimiento de las institucionalidades y de los emprendimientos solidarios, en la consolidación de la gestión social y en la capacitación. En la tercera serán enfatizadas parcerías externas, participación en redes y cooperación interterritorial.

El PRONAT establece como directrices para los trabajos en los territorios:

- *adoptar el abordaje territorial como referencia conceptual en los procesos de desarrollo rural.*
- *Foco en la percepção integral del territorio, su heterogeneidad única, potencialidades y fragilidades, promoviendo procesos continuos de planeamiento, que se traduzcan en la elaboración e implementación de planes, programas y proyectos específicos, con características estratégicas, convergentes y complementarias.*
- *Estimular la articulación entre demandas sociales y ofertas de políticas públicas.*
- *Promover el desarrollo de capacidades, del capital social y de la participación de las poblaciones.*
- *Adoptar planeamiento ascendente como instrumento de descentralización de políticas públicas y de autogestión.*
- *Actuar de forma descentralizada, en sintonía con la sociedad civil, como los movimientos sociales y el sector público.*
- *Priorizar la reducción de la desigualdad social y territorial.*
- *La promoción del desarrollo sustentable a partir del fortalecimiento de una economía territorial fundada en la valorización de los recursos locales en la innovación y en la diversificación de iniciativas, capaz de garantizar aumento de la renta y de la oferta de empleos.*

La estrategia metodológica para el apoyo a la implementación del PRONAT constituye una herramienta de promoción del desarrollo y deberá contribuir para la ampliación de la autonomía y de la integración de los territorios rurales.

Compónese de tres fases en las cuales los actores vivenciarán el ciclo de la gestión y del planeamiento y se capacitarán para adaptar y perfeccionar este proceso. Considerando tales prácticas continuas y permanentes, se pretende que cada ciclo movilice nuevos actores, permita diagnósticos más precisos y cuidadosos, reúna condiciones de apuntar soluciones más adecuadas para enfrentar los problemas, aproveche mejor las potencialidades y oportunidades, pudiendo articular más y mejor los actores y las políticas públicas, bien como perfeccionar el monitoramiento y evaluación del proceso de desarrollo sustentable. La estrategia establece una secuencia de momentos en que el PRONAT actúa en el APOYO (oferta) y el territorio reacciona en la AUTO-ORGANIZACIÓN (demanda).

2. Territorio Rural de la *Serra do Brigadeiro*

La ocupação humana de la región hoy denominada Territorio de la *Serra do Brigadeiro* data de tiempos inmemoriales. La etnia Puris habitaba las partes altas y hoy es uno de los componentes de la herencia étnica regional. En la época del ciclo del oro tuvo inicio la ocupação de la región por no índios, con fuertes impactos socio-culturales en la vida de los primeros habitantes y menos impactos ambientales negativos.

En la década de 60, con la llegada de la empresa *Belgo-Mineira* tuvo inicio un proceso de explotación indiscriminada de los recursos madereros para alimentar las calderas de la empresa. En este período ya se oían los primeros alertas sobre la necesidad de conservação del bioma *Mata Atlântica*.

En la década de 80, el Decreto-Ley nº 9655 de 20/06/88 determinó que todo lo que estuviese a más de 1000 metros de altitud se transformaría en Unidad de Conservación. Tal criterio conformaría un parque con área de 32500 ha.

En la década de 90 (1993), el órgano responsable por la implantación de la unidad de conservación, el Instituto Estadual de Florestas - IEF – dio inicio a los primeros levantamientos bióticos y abióticos, llamando con eso la atención de los habitantes del entorno para lo que estaba por acontecer.

En el mismo año, a partir de un trabajo de diagnóstico participativo conducido por el Sindicato de los Trabajadores Rurales del municipio de Araponga con apoyo de la organização no gubernamental Centro de Tecnologías Alternativas de la *Zona da Mata*, constató la inquietud de las comunidades de la sierra con relación a la inminencia de desapropiación.

Hubo una reacción de organización de las comunidades con apoyo de las organizaciones sociales de la región: CTA, FETAEMG, Sindicatos de los trabajadores rurales de los municipios afectados por el problema, UFV. Estos pleiteaban el derecho de participar de las definiciones referentes a la creación de la referida unidad y, posteriormente, de la composición del Consejo Consultivo de la unidad que fue creada con el nombre de Parque Estadual de la *Serra do Brigadeiro*, y su área quedó reducida a 13210 ha.

La creación del PESB tuvo implicaciones en la propia identidad socio-cultural de los moradores de la región, que pasaron a tener una nueva relación de vecindad – personas e instituciones que

antes no participaban de su círculo de relaciones – además de la exigencia de un nuevo tipo de relación ambiental, en sus unidades de producción y con el parque recién creado. Hasta el nombre de la sierra mudó: antes había varias sierras (*Pai Iraci, Saco do Bode, Aranhas, Pico do Boné*, entre otras), y todo fue englobado con el nombre de una de ellas, *Serra do Brigadeiro*, lo que fue hecho sin consulta previa.

PESB y Entorno – Creación y Desafíos

Lo que significó una conquista de las comunidades, pues se evitaba la desapropiación y el desalojo (desterritorialización) de un gran número de familias, resultó también en un factor limitante para la conservación pretendida, ya que el tamaño reducido y la forma geográfica del parque, irregular, larga y estrecha, potencializan los efectos de bordadura perjudiciales para la conservación de la biodiversidad.

La población que vive hoy en la región está distribuida en 42 comunidades rurales: cerca de 1900 familias, lo que corresponde a aproximadamente 14.000 personas. Ellas viven en unidades de producción de base familiares inferiores a 100 ha, cuyos sistemas de producción están basados en la cafeicultura, pecuaria y agricultura de subsistencia (maíz, arroz, frijoles o judías, caña, cría de pequeños animales). Existen experimentación de sistemas agroflorestales y acciones de transición para un modelo agroecológico de producción y organización.

Los principales factores de la presión antrópica son el fuego para limpieza de pastos, el desmatamiento debido a la abertura de nuevas áreas para el café y la pecuaria y al abastecimiento de madera para las serrarías/carbón y la mineração de calcáreo/bauxita, un eminente peligro de degradação socio-ambiental.

Ante esta situación impónense al PESB y a las comunidades algunos desafíos, tales como promover un tipo de desarrollo que considere las dimensiones de la sustentabilidad, bien como la recuperação y conservação de la biodiversidad; la constitución de una nueva identidad socio-ambiental y el rescate y fortalecimiento de la cultura.

3. El caso del Territorio de la *Serra do Brigadeiro*

La inclusión de la *Serra do Brigadeiro* con territorio rural en el PRONAT se dio a partir de la siguiente cronología: 11-15/08/03: En un curso práctico de Construcción de Estrategias de Formación de Formadores para el Desarrollo Rural, un agente tomó conocimiento de la política pública y al confrontar la concepción de la política pública con la historia reciente de la región, bien como los desafíos a ella colocados, percibió un territorio nato y articuló parceiros para discutir y elaborar una propuesta.

La propuesta preliminar fue organizada por una pequeña comisión constituida para ese fin y formada por el CTA, EMATER y EPAMIG. Esta fue presentada y discutida con los demás actores sociales el día 08/03/03 y presentada al CEDRS el 27/08/03. El 09/10/03 el CEDRS aprobó 5 territorios prioritarios en Minas, entre los cuales el Territorio de la *Serra do Brigadeiro*.

Así, por poseer potencialidades para un proceso de desarrollo integrado territorial, tales como identidad cultural; articulações y parcerías→ capital social en desarrollo; concentración de

agricultores/as familiares; patrimonio ambiental como eje aglutinador, el territorio logró éxito en su pleito.

A partir de entonces, pasó a implementar las fases previstas en la propuesta y actualmente el territorio está finalizando el primer ciclo de planeamiento y gestión. A partir de algunos momentos de discusión y diálogo sobre las bases conceptuales y metodológicas del programa, los actores sociales envueltos con el proceso en cuestión concluyeron que su identidad, encunto territorio, tenía los siguientes elementos:

- La existencia de unidad de conservación - Parque Estadual de la *Serra do Brigadeiro*
- Predominio de la Agricultura Familiar
- Cultivo del café de montaña, de altitud y de calidad y procesos de transición para sistemas agroecológicos
- Cultura: fiestas, religión, creencias, costumbres
- Suelo, clima y relieve de la región, calidad del agua
- Producción de Artesanato
- Potencial para ecoturismo y turismo rural
- Religiosidad como aglutinadora
- Herencia cultural indígena – Etnia Feres

A partir de esa identidad percibida y con necesidad de (re)significación, el Territorio de la *Serra do Brigadeiro* definió en su primer año de existencia acciones prioritarias con visión estratégica.

Fueron previstas como acciones prioritarias: la conducción de un proceso de planeamiento ascendente a partir de la aplicação de la metodología de diagnóstico rápido participativo, por el potencial movilizador y de inclusión, presupuesto de la metodología; la constitución y la capacitación de un colegiado de desarrollo territorial y el establecimiento de un proceso de monitoreo y evaluación procesual.

A partir del proceso de planeamiento fueron definidos cinco ejes considerados prioritarios para la promoción del desarrollo del territorio, para los cuales fueron definidas acciones estratégicas. Son ellos: Agricultura Familiar Diversificada; Recuperación y Preservación Ambiental; Agroindustria Familiar y Artesanato; Turismo en el Espacio Rural y Cultura.

En el momento actual el territorio está en fase de consolidação de su instancia permanente de gestión, el Colegiado de Desarrollo Territorial, compuesto por 38 miembros, indicados por instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, intendencias (prefecturas municipales), organizaciones representativas de los trabajadores rurales y agricultores familiares, y representantes de las comunidades del entorno de la unidad de conservación, principal eje aglutinador de ese territorio.

A través de diversos acuerdos institucionales, el territorio procura implementar y perfeccionar el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable y entrar, resguardadas sus especificidades y peculiaridades, en el segundo ciclo previsto en el PRONAT, que es la organización de demandas por políticas públicas a partir de su principal instrumento de gestión, el PTDRS.

Cuadro Resumen del Proceso de Gestión del Desarrollo Territorial

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Movilización y Sensibilización <ol style="list-style-type: none"> a. Construcción de la propuesta de creación del territorio b. Implementación de acciones inmediatas con visión estratégica para el desarrollo del territorio c. Constitución de la CIAT d. Consolidación de la CIAT con la instalación de una secretaría ejecutiva 2. Planeamiento <ol style="list-style-type: none"> a. Realización de un Diagnóstico Rural Participativo (finalizado) <ol style="list-style-type: none"> i. Oficinas (cursos grupales de corta duración) junto a las 21 comunidades rurales compuestas por 2900 familias ii. Oficinas municipales (9 eventos) iii. Oficina territorial para el cierre del DRP b. Construcción del PTDRS <ol style="list-style-type: none"> i. Construido y en implementación 3. Organización <ol style="list-style-type: none"> a. Acuerdos institucionales de gestión: Constitución del CODETER b. Acuerdos institucionales de implementación (en curso) 4. Dirección/coordinación <ol style="list-style-type: none"> a. Monitoreo (en curso) 5. Evaluación (en curso) |
|---|

A partir del proceso de planeamiento, el territorio definió sus principales ejes de desarrollo y para cada uno programó una serie de acciones que deben desdoblarse en programas y proyectos.

Ejes de Desarrollo

1. Recuperación y Preservación Ambiental
2. Agricultura Familiar Diversificada
3. Agroindustria Familiar & Artesanato
4. Turismo Rural
5. Cultura

Consideraciones Finales

La presentación del caso del Territorio de la *Serra do Brigadeiro* apunta para la necesidad de que reflexionemos sobre el desarrollo local. La organización comunitaria y la construcción de referencias identitarias por la pertenencia a un grupo “originario” caracterizado por los vínculos de sangre, de la lengua y del territorio, no bastan para construir formas colectivas de acción, de resistencia, o aun de emprendedorismo de carácter colectivo. El territorio encuanto espacio de pertenencia relacionado a un grupo, se constituiría a través de una relación directa con reconocimiento recíproco entre las personas de una coletividad determinada, necesitando una proximidad inmediata entre las mismas; ya el territorio creado a través de criterios técnico-administrativos, como el territorio nacional o inclusive una región, funcionarían como espacio de referencia, sin la necesidad de formas de sociabilidad inmediatizadas por la relación física entre las personas.

Las debilidades por parte del Estado en hacer llegar de forma substantiva, a nivel local, los servicios por él prestados, legitiman la acción de las instituciones que se muestran más presentes localmente. Con todo, es preciso considerar que esta posible organización de los servicios a partir del nivel local puede chocar con contingencias. A pesar de que la vecinanza, el barrio, la ciudad o la región urbana constituyan puntos de referencia relativamente estables, no todos pueden estar preparados para gerenciar lo que necesita ser ofrecido a nivel local.

Cada uno de nosotros utiliza diferentes medios para organizar las relaciones con el mundo: encuanto unos pueden utilizar una gama muy variada, otros sólo disponen de medios ligados a la localidad. O sea, el local no es el soporte exclusivo para todas las acciones que un determinado segmento de personas puede demandar. Así, es preciso que percibamos que las *configuraciones locales* tienen un carácter contingente y construído, y pueden servir de mediación o de lugar de articulación de la acción, mas no de forma que excluya la importancia de aquellas que se establecen a nivel global. En el mundo moderno, tanto la proximidad cuanto la distancia pueden conservar su carácter estructurante.

Reflexionando más directamente sobre la realidad del Territorio de la *Serra do Brigadeiro*, habría la necesidad de la creación de este territorio, como condição para que se pudiese efectivar una organização comunitaria y referencias identitarias? La respuesta a esta cuestión pasa por comprender que el territorio se caracteriza por la manera de organizar las relaciones con el otro. Así, el territorio puede ser también comprendido como un medio de construir y tratar problemas

de organización. De esta forma llegamos a una concepción de desarrollo del territorio basada en una *formación social* que se constituye con base en un *nível de integración de las acciones y actores*, de los grupos y de los intercambios.

Bibliografía citada

BEDUSCHI, Luis Carlos.F. e ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural SOBER, Juiz de Fora, MG. 2003.

BERDEGUÉ J. A. e SCHEJTAMN A. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago de Chile, 2003, 54 pag.

CONDRAF. “Referencias para uma estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável para o Brasil”. Série Documentos SDT Nº 1 março 2005.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang (ed.) Dicionário do Desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 211-228.

GOMES, J. M. Crítica ao Desenvolvimento. Revista Pegada Eletrônica. V3 N1 out 2002.

HAESBART, Rogério. Territórios alternativos. Niterói: EDUFF, São Paulo: Contexto, 2002.

ILLICH, Ivan. Necessidades. In: SACHS, Wolfgang (ed.) Dicionário do Desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 155-172.

MAZZETO, Carlos. Conceito, bases e princípios do desenvolvimento territorial. 2004 (mimeo).

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Referencias para um Programa Territorial de Desenvolvimento rural Sustentável. Brasília, MDA/SDT, 2004. 24 p.

Parque Estadual da Serra do Brigadeiro: Anais do Simpósio [sobre] Contribuições para Elaboração do Plano de Manejo Integrado e Participativo do PESB e Entorno, Viçosa: UFV, 2003.

SACHS, Ignacy “Estratégias de Transição para o século XXI” In: Bursztyn Marcelo, org *Para Pensar o desenvolvimento sustentável*, p. 29-56.

Santos, Milton - Por Uma Nova Geografia. São Paulo: Hucitec, 1978.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: companhia das Letras, 2000.

SPOSITO, Eliseu Savério. Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A D. SPOSITO, E. S, SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004, p. (18).

CAPÍTULO 24.

TERRITORIOS RURALES AVASALLADOS.

LA PRODUCCIÓN DE PULPA DE CELULOSA PROVENIENTE DE PLANTACIONES FORESTALES EN URUGUAY

CARLOS PEREZ ARRARTE¹

En enero de 2006 se desarrollan dos megaproyectos para la construcción y operación de dos plantas industriales de celulosa, localizadas en la ribera del Río Uruguay –que constituye el límite entre Uruguay y Argentina en esa región- a 6 kilómetros una de otra, en las inmediaciones de las ciudades de Fray Bentos y Gualeguaychú, en Uruguay y Argentina, respectivamente. Se consideran tres dimensiones analíticas para avanzar en el conocimiento y los impactos de estos proyectos.

Primero, el sistema de actores sociales aparece especialmente complejo por la presencia de un ecosistema compartido entre Uruguay y Argentina –Río Uruguay- y, simultáneamente, intereses del mundo globalizado. Dos grandes empresas transnacionales y sus países de origen, dos gobiernos (el de Uruguay recién asumido en marzo 2005), un conjunto de organismos internacionales de diversa naturaleza (Banco Mundial, Comisión Administradora del Río Uruguay, Mercosur, Greenpeace, Tribunal Internacional de Justicia de La Haya), comunidades locales con intereses contrapuestos y sus respectivos gobiernos locales, movimientos sociales y ONGs, la red de empresas forestales, constructoras y de suministro de servicios, los medios de comunicación, y las dos sociedades nacionales.

Segundo, está en curso una gran transformación productiva en Uruguay impulsada por las plantaciones forestales industriales, de monocultivos, con tecnología de última generación, en un territorio de praderas para la ganadería y agricultura extensiva. Por tres años la construcción de las plantas cambiará la fisonomía regional por sus demandas de empleo y de servicios de todo tipo. En la operación –prevista para 40 años- las plantas funcionaran con 600 trabajadores directos. Se cuestiona si estos elementos lograrán dinamizar sosteniblemente la región, mientras se altera el medio ambiente y el entorno de vida de amplios sectores empresariales y populares, tales como pequeños productores rurales, peones rurales, trabajadores del sector turístico local, pescadores artesanales del río, apicultores, pequeñas empresas de servicios,

¹ Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo. Uruguay (CIEDUR)

Finalmente, surgen dos aspectos sobre las nuevas condiciones y dificultades para una gobernanza ambiental descentralizada. Una dificultad central es la concentración de poder y de toma de decisiones en los gobiernos democráticos actuales, sensibles a la influencia de actores privados de gran capacidad de cabildeo. Las megaempresas respaldadas por los gobiernos se transforman en fuerzas avasalladoras. Por otra parte, no hay una visión común en las sociedades latinoamericanas, altamente fragmentadas, y donde la sociedad civil es débil. Se aplican –cuando no se idealizan- los conceptos y condiciones de los países desarrollados, sin tomar en cuenta las dimensiones naturales y sociales de los países de América Latina.

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS²

Este Capítulo se refiere a las dinámicas sociales relacionadas a un episodio que está en pleno desarrollo en este momento (enero 2006), que es el inicio de dos megaproyectos para la construcción y operación de dos plantas industriales de celulosa, localizadas en la ribera del Río Uruguay –que constituye el límite con la República Argentina en esa región- a 6 km una de otra, en las inmediaciones de las ciudades de Fray Bentos y Gualaguaychú, en Uruguay y Argentina, respectivamente.

Los objetivos generales de la investigación consisten en avanzar en el conocimiento y los impactos de estos proyectos, caracterizados por la complejidad de los sistemas naturales y sociales involucrados, la incertidumbre que rodea el conjunto de procesos físico-naturales y sociales que se desarrollan, la importancia y las implicaciones futuras para las sociedades locales, nacionales, y el sistema global, que los albergan y/o impulsan³.

Los objetivos específicos se relacionan estrechamente con las preocupaciones del seminario, y pretenden caracterizar y analizar tres dimensiones del desarrollo territorial rural en relación con una mega inversión de dos plantas industriales de celulosa ^{4 5}:

² Este capítulo contiene una ponencia libre presentada al Seminario Internacional “Territorios Rurales en Movimiento”, realizado en Santiago de Chile, abril de 2006, donde se comunica los avances de la investigación en curso que se está realizando en el Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo, Uruguay, (CIEDUR), con el título de “Territorios rurales avasallados. La globalización en la producción de pulpa de celulosa proveniente de plantaciones forestales en Uruguay”.

³ En sus planteos más generales, la investigación se inspira en los enfoques de la denominada ciencia posnormal. Ver: Funtowicz, S.O., Martinez-Alier, J., Munda, G., Ravetz, J.R. (1999). Information tools for environmental policy under conditions of complexity. European environment Agency, Environmental issues series Nº 9. <http://www.eea.eu.int>

⁴ Un antecedente reciente de esta investigación es la participación de CIEDUR en el Programa “Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales en América Latina y el Caribe”, de la Universidad para La Paz (UPAZ) y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Canadá, (CIID), con los proyectos “Gestión participativa del área rural de Montevideo: evaluación y profundización de una experiencia innovadora” (2001); “Humedales del Santa Lucía y su entorno. Los desafíos de la gestión de un área con valores naturales, productivos y culturales en el corazón metropolitano de Montevideo, Uruguay” (2003); investigador responsable G. Scarlato. Anteriormente, se había ejecutado un ambicioso programa de investigación sobre la Cuenca de la

- a) el sistema de actores sociales (partes interesadas), especialmente complejo en este caso por la presencia de un ecosistema compartido entre Uruguay y Argentina, y simultáneamente intereses del mundo globalizado;
- b) la transformación productiva en Uruguay que está impulsando la forestación y la concreción de estos nuevos proyectos industriales de transformación de la madera, liderados por megainversiones directas extranjeras ⁶;
- c) las nuevas condiciones y dificultades para una gobernanza ambiental descentralizada que tome en cuenta en una forma efectiva los intereses de los sectores sociales locales y nacionales menos integrados socialmente, y la conservación y/o utilización sustentable de recursos naturales estratégicos para otras estrategias de desarrollo alternativas.

Luego de esta introducción se desarrolla en el apartado II del documento una visión contextual para comprender el significado de las nuevas inversiones; en el apartado siguiente se describen los proyectos, posteriormente se sintetizan los principales eventos de la coyuntura reciente; en los tres apartados siguientes se consideran las tres dimensiones analíticas en el marco del estudio de este caso.

EL ESCENARIO DONDE SE DESARROLLA LA ACCIÓN

PLANTACIONES FORESTALES EN UN PAÍS AGROPECUARIO CON ECOSISTEMA DE PRADERAS

Uruguay, ubicado en el límite Norte del Río de la Plata y en el margen Oeste del Río Uruguay, entre sus dos grandes vecinos, Brasil y Argentina, cuenta con un territorio de 16,5 millones de hectáreas aprovechables para la producción agropecuaria, en una relación muy favorable en el contexto mundial para sus 3 millones de habitantes.

El territorio de Uruguay se identifica con la pradera pampeana, formación característica de una vasta región del cono sur de América Latina. El paisaje es suavemente ondulado, con tierras de lomadas y planicies, de pendientes reducidas, generalmente de 1 a 5 por ciento. La

Laguna Merín y las transformaciones impulsadas por el cultivo de arroz (1993-1996), con apoyo del CIID, Canadá. Entre otras publicaciones de esa investigación: Perez Arrarte, C., Scarlato, G. (1999), The Laguna Merin Basin of Uruguay: From protecting the natural heritage to managing sustainable development. In: Buckles, D., ed., Cultivating Peace. Conflict and Collaboration in Natural Resource Management. IDRC-WB, p.237-250. Asimismo, las plantaciones forestales han sido objeto de un conjunto de trabajos realizados en CIEDUR en los últimos quince años. (www.ciedur.org.uy)

⁵ El caso estudiado tiene similitudes con los problemas derivados de la instalación de una nueva planta de celulosa de la empresa CELCO, en Valdivia, Chile.

⁶ Las plantaciones forestales han recibido una gran atención en CIEDUR en los últimos 15 años: Perez Arrarte, C. (comp.) 1993. Desarrollo forestal y medio ambiente. Editorial Hemisferio Sur, Montevideo.

altitud media con respecto al mar es de 135 m, y su altitud máxima de 513 m. El clima es subtropical húmedo, con precipitaciones que varían de 980 mm en el Sur a 1400 mm en el Norte. La temperatura media es decreciente de Norte a Sur, variando de 20 a 16°, en el marco de una estacionalidad definida, con presencia de heladas invernales y un verano cálido. El clima y la geomorfología definen una presencia abundante de cursos de agua superficiales permanentes a lo largo del año.

La vegetación climax de esta región es de una pradera dominada por gramíneas, altamente compleja y biodiversa, en la que se han identificado diversas comunidades que en conjunto incluyen aproximadamente dos millares y medio de especies^{7 8}. Aunque el pastoreo combinado de ganado vacuno, ovino y equino durante tres siglos, ha impactado y posiblemente deteriorado en forma significativa el paisaje climácico previo a la colonización española, el tapiz natural ha mostrado una notable capacidad de adaptación a los sistemas de explotación imperantes, y de sustentabilidad biológica y económica. Aún hoy, el tapiz natural –con diversos grados de modificaciones- da cuenta de más del 70% del uso del territorio, y mantiene plena vigencia como base alimenticia de su sector ganadero exportador.

En la década de los noventa se produce la gran expansión de las plantaciones forestales en Uruguay, proceso que se enlentece con la crisis de principios del año 2000, y que ahora ha retomado un nuevo vigor. Las 14.000 ha de plantaciones existentes en 1980, alcanzan 45.000 ha en 1990, 565.000 ha en el 2000, 640.000 ha en el 2003; la Dirección Forestal pronostica 827.000 ha para el fin de este decenio. Estas plantaciones son principalmente del género *eucalyptus*, y en menor proporción de pinos. Actualmente la superficie forestada es de 650.000 ha, la que con el monte nativo definen una ocupación del territorio del 8% de la superficie, pero que en regiones localizadas alcanza del 30 al 50 % de la superficie. Unas 100.000 ha de estas plantaciones han sido certificadas de acuerdo a las normativas internacionales.

El sector forestal predominante se presenta en el ámbito de grandes empresas especializadas y macizos forestales de gran extensión, por nuevos agentes empresariales, de origen transnacional, desintegrados de la matriz productiva anterior, conformando un conjunto de particularidades en relación a otras actividades agropecuarias nacionales. Las inversiones directas de las corporaciones transnacionales concentran una proporción significativa de la superficie, y sus niveles productivos, la tecnología utilizada, la integración vertical más allá de las fronteras, y sus influencias sociales y políticas definen un rol protagónico central dentro del sector.

El sector forestal aparece como el paradigma del modelo de desarrollo económico al que se afilian los equipos económicos de los cuatro gobiernos que se sucedieron desde el restablecimiento de la democracia en 1985. Se ha logrado una afluencia importante del capital transnacional hacia un sector tradicional basado en la explotación de los recursos naturales, que se estima generará empleo y dinamismo económico. La producción está dirigida a la exportación, y en consonancia con las orientaciones y créditos de los organismos multilaterales de crédito. Los sucesivos gobiernos han mantenido la vigencia del marco legal

⁷ Rosengurtt, B. 1946 Estudios sobre praderas naturales del Uruguay. 5a. Contribución. Montevideo.

⁸ Del Puerto, O. 1969. Hierbas del Uruguay. Nuestra Tierra, v. 19, Montevideo.

promocional de las plantaciones forestales -Ley 15939, de diciembre de 1987-, perfeccionando y ampliando el conjunto de instrumentos originales de la Ley con sucesivas disposiciones complementarias. En otro plano, es de señalar la existencia de la identidad de enfoques y motivaciones y la total ausencia de planteos críticos, entre la tecnoburocracia estatal, los sectores políticos gubernamentales, y los empresarios forestales. En particular, lo que se ha denominado "la comunidad epistémica"⁹ ha continuado fuertemente cohesionada y funcional a los intereses más concentrados del sector forestal.

La presencia de los organismos multilaterales fue esencial en la evolución del sector forestal uruguayo. El Banco Mundial inicialmente llevó a cabo la identificación y preparación del proyecto forestal de Uruguay -año 1988-, y estableció las bases originales para el inicio de la actividad con las características actuales. Actualmente, en relación a los proyectos industriales, aparece nuevamente como un protagonista esencial, por medio de dos de sus agencias: la Corporación Financiera Internacional (CFI), y su Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).

Aunque a nivel nacional la proporción de la superficie forestada es muy pequeña, en las regiones donde se concentran los suelos "de aptitud forestal", la forestación emergente se vuelve el uso principal del suelo, e impacta significativamente la matriz social original. En las zonas ganaderas la nueva producción y los actores sociales vinculados, han generado un conjunto de efectos de signos diferentes según la evaluación de los distintos protagonistas: Se incrementó el precio de la tierra, se concentra notablemente la propiedad de los recursos productivos, se produce un aumento inicial de la demanda de empleo y de la provisión de servicios (fletes, viviendas, etc.), en particular se incrementa la demanda de empleo femenino para trabajar en viveros, se dejan de percibir impuestos territoriales por parte de las intendencias, se desplazan algunas producciones que anteriormente se realizaban en esas tierras o se limita su desarrollo futuro, se afectan caminos departamentales por el transporte de las nuevas cargas con repercusiones sobre los vecinos y las intendencias que están a cargo del mantenimiento. En términos del poder local, la antigua sociedad ganadera ve surgir nuevos actores con gran capacidad económica, que son presentados y tratados sectorialmente como el modelo favorito de la política económica y de los gobiernos de turno.

El área de influencia de los proyectos se radica, por una parte, en la ciudad uruguaya de Fray Bentos, un centro poblado antiguo y puerto fluvial sobre el Río Uruguay, de 23.000 habitantes, en una zona de producción agrícola-ganadera sobre una base de recursos naturales muy aptos para este fin. Su historia económica y social estuvo signada desde comienzos del siglo XX por la presencia de un gran frigorífico exportador de carnes, propiedad de capitales ingleses (Anglo), que a finales de los años cincuenta clausuró sus operaciones en el país. Desde entonces la ciudad languideció sin poder reconvertir su base económica; solamente un turismo local y estacional se perfiló como una alternativa promisorio, que se concentró en el Balneario Las Cañas ubicado en sus inmediaciones.

Del otro lado del Río Uruguay, a pocos kilómetros de la costa y sobre el Río del mismo nombre, la ciudad argentina de Gualeguaychú -75.000 habitantes-, perteneciente a la Provincia de Entre Ríos de ese país, basa su economía en una fuerte actividad turística –

⁹ Viola, E. 1992. De la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable. Nueva Sociedad, 122.

dependiente de sus balnearios sobre el Río, establecimientos rurales turísticos, e incluyendo una fuerte apuesta al carnaval- y a la actividad agropecuaria de su área de influencia. La pesca artesanal y deportiva, al igual que en Fray Bentos, tiene un lugar significativo. Un puente internacional sobre el Río conecta los dos países y ciudades, estableciendo una fuerte relación entre las poblaciones locales.

Desde los inicios de la política forestal *moderna* (año 1988), el conjunto de ONGs cuestionó las bases del modelo que se impulsaba, y criticó los eventuales impactos de las plantaciones por la afectación de la biodiversidad y los recursos naturales, sobre otras actividades del sector agropecuario tradicional, y en la sociedad nacional ¹⁰. A partir del año 2000, cuando se iniciaron los anuncios preliminares sobre las intenciones de las empresas de ubicar las plantas de celulosa en Fray Bentos, crece la actividad de grupos ambientales de oposición en Fray Bentos, a los cuales se integran luego un plenario sindical regional, y otros grupos vinculados a la enseñanza, y de pequeños productores rurales. También surge una ONG local de apoyo a las futuras plantas. En la ciudad argentina de Gualaguaychú, desde el año 2004 se va incrementando la preocupación por las noticias de la instalación de las dos plantas, y comienza a surgir progresivamente con mayor actividad la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú, que se volverá una entidad de protagonismo principal.

A nivel político, el proyecto forestal de Uruguay contó históricamente con el apoyo de los dos partidos tradicionales, Nacional (Blanco) y Colorado. El Partido Colorado, que ejerció el Gobierno hasta febrero del 2005, tuvo la responsabilidad de la gestión en las etapas iniciales de los proyectos industriales, otorgándoles las autorizaciones ambientales respectivas a las empresas, los beneficios de designar los emplazamientos de las mismas como *zonas francas*, y la autorización para construir dos nuevos puertos sobre el Río Uruguay.

El Frente Amplio (Encuentro Progresista), asume el Gobierno el 1º de marzo 2005, en un hito histórico ya que por primera vez partidos definidos como *de izquierda* acceden al Gobierno nacional. Durante todo el año 2004, cuando se gestiona la instalación de las plantas industriales, el país se encontraba en plena campaña política. Los sectores militantes de este partido y una gran proporción de representantes parlamentarios en el período previo al acceso al Gobierno, en general participaban de una visión crítica sobre el proyecto forestal en general, y sobre los nuevos emprendimientos industriales. El Frente Amplio no votó en el Parlamento un Convenio de Protección de Inversiones con Finlandia, que se establecía como un requisito para la concreción de uno de los dos proyectos industriales. Estos antecedentes generaron una gran expectativa en una eventual revisión de las decisiones previas sobre los proyectos, y de la política forestal en general.

La coyuntura reciente ante el inicio de la industria de la celulosa

En el cuadro 1 se listan los acontecimientos más relevantes de la coyuntura reciente. Se aprecia como a partir de los sucesivos hitos de concreción de los proyectos de las dos plantas industriales de celulosa, se incrementa la actividad de los actores sociales, y se va

¹⁰ Perez Arrarte, C., op.cit. ; Carrere, R. y Lohmann, L. 1996. El papel del Sur. Plantaciones forestales en la estrategia papelera internacional. Red Mexicana frente al libre comercio y el Instituto del Tercer Mundo, Montevideo.

configurando un conflicto explícito, que primero está focalizado entre los proyectos y el conjunto de organizaciones ambientales de Uruguay, y la comunidad local del lado argentino del Río Uruguay, pero que posteriormente escala y adquiere proporciones de conflicto internacional grave entre Uruguay y Argentina, y del que aún no se prevé su desenlace.

Cuadro 1. La coyuntura reciente del inicio de los proyectos industriales de celulosa

Año	Mes	Evento	Actores a/
2002		ENCE anuncia su proyecto de planta de celulosa	UR 1
2003		BOTNIA anuncia su proyecto de planta de celulosa	UR 1
2003		ENCE construye puerto y planta chipeado CMB	UR 1
2003	oct	Autoridades conceden Autorización Ambiental a ENCE y beneficio de designación de zona franca para el proyecto.	UR 3 UR 2
2004		Se aprueba Convenio con Finlandia, protección inversiones	UR 2
2004	nov	Elecciones nacionales en Uruguay. Gana Frente Amplio	UR 2
2005	feb	Autoridades conceden Autorización Ambiental a BOTNIA y beneficio de designación de zona franca para el proyecto.	UR 3 UR 2
2005	feb	Presidente electo recibe directores BOTNIA y anuncia apoyo total al proyecto, que se iniciará inmediatamente	UR 1 UR 2
2005	mar	Asume nuevo Gobierno Frente Amplio	UR 2
2005	mar abr	Gobierno toma resoluciones para facilitar inicio inmediato obras BOTNIA: suspende vigencia decreto aprobado 28/02 por Gobierno anterior; no realiza gestiones debidas ante la Comisión Administradora del Río Uruguay; otras.	UR 2 INT 1
2005	Mar abr	Movilizaciones de grupos ambientales en Uruguay y Argentina contra realización de nuevos proyectos	AR 3 UR 9-10
2005	abr	"Abrazo del Puente".Movilización conjunta grupos ambientales ambos países. Reunió 40.000 personas	AR 3 UR 10
2005	abr	Ambos Gobiernos crean Comisión Técnica Bilateral para asesoramiento	UR 2 AR 1
2005	may	BOTNIA inicia construcción planta celulosa y puerto	UR 1
2005	jul	Sube la controversia y la temperatura política entre los dos países. Declaraciones continuas de jerarcas de Uruguay, y del Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Jorge Busti	UR 1 AR 2
2005	set	Organizaciones uruguayas y argentinas presentan denuncia ante Ombudman del BM. Funcionarios de esa Oficina visitan región y hacen informe. CFI resuelve realizar un Estudio de Impacto Acumulado de las dos plantas antes resolver apoyo a los proyectos.	INT 5
2005	oct	El Presidente de Uruguay envía carta al Presidente del Banco Mundial, solicitando que la CFI otorgue créditos solicitados por las empresas.	UR 1 INT 5
2005	oct dic	Movimiento ciudadanos de Gualeguaychú cada vez más activos, presionan al Gobierno Provincial y Nacional.	AR 3
2005	dic	GREENPEACE realiza propuesta ante ambos gobiernos con programa para toda la industria celulosa-papel ambos países	INT 7

2005	dic	CFI presenta “borrador” de Estudio de Impactos Acumulados	INT 5
2006	ene	GREENPEACE realiza operativo espectacular y “toma” planta en construcción de BOTNIA. Se detienen y encaden camiones en frontera Argentina que transportan equipos para la nueva planta.	INT 7
2006	ene feb	Gobierno Uruguay radicaliza su posición de continuar proyecto. Propone “causa nacional”. Rechaza “injerencia extranjera”	UR 2
2006	ene	Comisión Técnica Bilateral finaliza su trabajo sin acuerdo. Informes por separado de ambas delegaciones nacionales.	INT 2
2006	feb	CFI realiza consultas públicas sobre “borrador” en Buenos Aires y Montevideo	INT 5
2006	feb	Red ONGs Ambientalistas Uruguay realiza análisis crítico	INT 9
2006	ene feb	Movimientos ciudadanos de Guallequaychú acentúan sus medidas de lucha. Bloquean puentes con Uruguay para impedir tránsito de turistas y de vehículos de transporte. Afectan significativamente temporada turística de Uruguay	AR 3
2006	feb	Gobierno y Parlamento Argentina resuelven abrir posibilidad de concurrir al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya	AR 1 INT 6
2006	feb	Escalada en el conflicto continúa, y los actores se radicalizan. Cobertura continua en la prensa nacional de ambos países e internacional.	

a/ códigos de acuerdo al cuadro 4.

EL PROYECTO DE LA DISCORDIA ¹¹

Se puede considerar que los dos proyectos –BOTNIA (ORION) y ENCE (CMB)- constituyen una unidad (en adelante, los referimos como proyecto acumulado). Los dos emprendimientos producirán el mismo producto –pulpa de celulosa- destinado a las propias empresas de los grupos propietarios y el mercado internacional, proveniente de madera de árboles del género *eucalyptus*, se ubican a 6 km de distancia uno de otro, sobre el mismo río, cada uno tiene su propio puerto, utilizan la misma tecnología industrial, ambos disfrutan del beneficio otorgado por una legislación específica que los caracterizó como zona franca, su cronograma de construcción –BOTNIA 2005-2007 y ENCE 2006-2008- y operación es muy similar, y ambos son propiedad de grupos transnacionales de origen europeo, Finlandia y España, respectivamente. Cada una de las dos plantas tiene anexa una industria química, que agrega una inversión del orden de 80 millones de dólares a cada proyecto.

La escala del proyecto acumulado es extraordinaria en una perspectiva internacional y para Uruguay. La producción de 1.500.000 t anuales de celulosa lo ubica como uno de los más grandes del mundo para esta industria. La producción acumulada de la decena de plantas existentes en Argentina, es la mitad de la producción del proyecto acumulado; pero ese conjunto de plantas se distribuyen en un extenso territorio. En Europa, las plantas más grandes se ubican en el entorno de 700-800.000 t, pero es mucho más frecuente tamaños menores.

¹¹ Adaptado de: Red de ONG ambientalistas de Uruguay (2006). Comentarios al documento de la CFI, Estudio de Impactos Acumulados, borrador (diciembre 2005). Montevideo.

En Uruguay no hay antecedentes históricos comparables de un proyecto de inversión industrial superior a los 2.000 millones de dólares –incluyendo las industrias químicas- a lo que habría que sumar los restantes activos que poseen las empresas en sus plantaciones forestales. En forma correlacionada, no hay nada parecido a los volúmenes de consumo de materias primas, a los volúmenes de consumo de agua, a los volúmenes de consumo de productos químicos para sus procesos industriales, de demanda de infraestructuras y equipamientos para transporte, de volúmenes de producto final (cuadro 2), de descargas de contaminantes de todo tipo sobre el ambiente nacional (cuadro 3).

Cuadro 2. Datos básicos del proyecto acumulado b/				
Concepto	Unidad	CMB	ORION	Total
Inversión	m US\$	660	1200	1860
Vida Útil (con mejoras continuas)	años	40	40	
Primer año de operación	año	2008	2007	
Producción (celulosa seca al aire)	t/año	500.000	1.000.000	1.500.000
	t/hora	59,5	119	178,5
	t/día (350)	1428	2856	4284
Consumo madera (sólida s/corteza)	m de m3	1,71	3,5	5,21
Consumo agua- Río Uruguay	m3/día	54.000	86.000	140.000
Productos Químicos y otros insumos a/	t	210.000	450.000	660.000
Energía generada	MW	45	106	151
Consumo energía eléctrica	MW	31	69	100
Excedente de energía	MW	28	37	65
Empleo directo en operación	personas	305	300	605
Fuente: CFI, Tabla 2.1. a/Tabla 4.12				
b/ no incluye las dos industrias químicas anexas				

Se propone por parte de los empresarios y de las autoridades, de acuerdo al estado convencional del arte en esta materia, que dado que el caudal del Río Uruguay es muy significativo, el volumen y la composición de los efluentes que se descargarán no afectará significativamente la calidad del agua del Río Uruguay. De la misma forma, las emisiones atmosféricas, se diluirán conveniente en la cuenca donde se ubican las dos plantas sin impactos negativos significativos.

Cuadro 3 Descarga de contaminantes en el ambiente por el proyecto acumulado

Concepto	Por unidad de producto			Por día de operación				Por Año			
	Unidad	CMB	ORION	Unidad	CMB	ORION	TOTAL	Unidad	CMB	ORION	TOTAL
Producción celulosa				t	1428	2856	4284	t	500.000	1.000.000	1500000
EFLUENTES											
Volumen	m3/t	30	25	m3	42840	71400	114240	m3	15.000.000	25.000.000	40000000
Demanda Química O	kg/t	12	15	kg	17136	42840	59976	t	6.000	15.000	21000
Demanda Biológica O	kg/t	1	0,7	kg	1428	1999	3427	t	500	700	1200
Organoclorados (AOX)	kg/t	0,2	0,15	kg	286	428	714	t	100	150	250
Nitrógeno	kg/t	0,2	0,2	kg	286	571	857	t	100	200	300
Fósforo	kg/t	0,02	0,02	kg	29	57	86	t	10	20	30
Sólidos en suspensión	kg/t	1	1	kg	1428	2856	4284	t	500	1.000	1500
EMISIONES ATMOSFER											
Particulados o polvo	kg/t	0,5	0,4	kg	714	1142	1856	t	250	400	650
SO2 (como azufre)	kg/t	0,4	0,4	kg	571	1142	1714	t	200	400	600
NOx	kg/t	1,2	1,4	kg	1714	3998	5712	t	600	1.400	2000
Total comp.azufre reduc.	kg/t	0,04	0,1	kg	57	286	343	t	20	100	120
Gases efecto invernadero								t CO2	1.544.000	1.700.000	3244000
Dioxinas eq.toxicidad a/								mg/año	180	163	343

Descarga efluentes en términos de
población equivalente b/

Carga en DQO	Personas	480000
Carga en N total	Personas	72000
Carga en P total	Personas	30000

a/ DINAMA, Exp. 2003/14001/1/01926, y 2004/14001/1/01177.

b/ Argentina, MRECIC, op. cit.

UN COMPLEJO SISTEMA DE ACTORES SOCIALES

El sistema se integra con empresas transnacionales de producción de pulpa de celulosa y papel y sus respectivos países “de origen”; España y Finlandia; un nuevo Gobierno de *izquierda o progresista* en Uruguay y otro con cierto perfil similar en Argentina, ambos integrantes de un proceso de integración regional (MERCOSUR); la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial que financia parcialmente los emprendimientos; dos comunidades locales y sus respectivos gobiernos vinculadas estrechamente a los proyectos, una en Uruguay –Fray Bentos- y otra en Argentina –Gualeduaychú- con intereses parcialmente contrapuestos; las ONGs y movimientos sociales vinculados a la región de ambos países; los empresarios forestales de Uruguay que visualizan las plantas como una oportunidad de mercado y de desarrollo sectorial global; el conjunto de empresas de profesionales y técnicos que trabajan en el asesoramiento y consultoría de los proyectos y actividades asociadas; el conjunto de empresas contratistas que construirán las plantas y venderán múltiples servicios; el resto de la sociedad y los medios de comunicación en ambos países; etc. (cuadro 4).

Las empresas que impulsan los proyectos son los motores de la transformación productiva y social que está en curso en la región rioplatense. La empresa ENCE operaba en Uruguay desde hace casi 20 años; BOTNIA hizo su aparición en tiempos recientes y vinculada al nuevo proyecto industrial. ENCE, originalmente una empresa estatal española, más tarde una empresa mixta, no tenía una buena imagen ante el movimiento ambiental uruguayo, por sus prácticas laborales en las plantaciones, sus relacionamientos y cabildeos con sectores políticos tradicionales, y en general la reducida transparencia pública de sus actividades. BOTNIA integra uno de los grupos escandinavos y mundiales más importantes del sector celulosa-papel, y conforma uno de los grupos económicos más significativo de Finlandia. En el segundo semestre del 2005, el otro gigante escandinavo de la celulosa-papel, Stora Enso, anunció el inicio de sus operaciones en Uruguay y en el Estado de Rio Grande do Sud. Las empresas han desplegado todo su poder económico y su capacidad de cooptación para sumar aliados a sus causas, principalmente en Uruguay, donde han logrado una gran adhesión al proyecto acumulado.

Esta búsqueda de enormes escalas de producción de celulosa, y la migración a América del Sur de las empresas tradicionales del sector -donde esa escala es posible- se explica en una tendencia actual de una industria muy competitiva para reducir costos de producción ¹², y postergar la internalización de los costos ambientales en sus empresas, hecho que ya no es posible en sus realidades de origen.

Los Gobiernos de Uruguay y Argentina han constituido otro conjunto de actores de primer nivel de actuación. Sorpresivamente en relación a las expectativas previas, el de Uruguay,

¹² Rogel, Steve (2005). A tale of two industries. Challenges facing the paper industrie. (Chairman, President and CEO, Weyerhaeuser Company. En: Vital Speeches, vol. LXXII, Nº 5, 15/12/2005.

estrenó un nuevo período de Gobierno con una alianza “incondicional” con ambas empresas, que primero puso todo el aparato del estado a trabajar por y para las empresas, y que ahora, en la medida que la oposición argentina a los proyectos se fue configurando en una forma más frontal y agresiva, ha transformado el tema en “causa nacional”, convocando a un nacionalismo extremadamente peligroso para la relación histórica de dos países limítrofes con una larga tradición de convivencia. En Argentina, el rol más visible de oposición al proyecto acumulado lo cumplió el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, donde se ubica la localidad de Gualaguaychú, pero aparentemente siempre ha contado con el respaldo del Gobierno Nacional. También, permanentemente se han realizado interpretaciones tratando de explicar los comportamientos de los respectivos Gobiernos en el desarrollo del conflicto en base a otros factores extraambientales, por parte de analistas políticos, periodistas especializados, que contribuyen a oscurecer y dificultar el conflicto.

En el movimiento ambientalista ha sido notable la participación de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú, en un rol frontal de oposición a las plantas de celulosa. La Asamblea surgió como una organización comunitaria de composición social muy heterogénea, incluyendo sectores empresariales del turismo, la agropecuaria, pobladores de la ciudad de Gualaguaychú y del campo, bajo el objetivo común de luchar contra la instalación de las plantas de celulosa en la ribera de enfrente del Río Uruguay. A partir del segundo semestre de 2005 se volvió muy activa, con reuniones diarias de 700 personas, y acciones permanentes de protesta que se concentraron en el Puente Internacional General San Martín, que conecta la Provincia de Entre Ríos y el departamento de Río Negro en Uruguay. La movilización de la Asamblea se vio favorecida por el soporte del Gobierno Regional, que entre otros apoyos no utilizó nunca la fuerza pública para despejar los bloqueos de rutas y puentes. En Uruguay, la acción del movimiento ambiental ha sido parcial –con excepciones- y discontinua, mostrando un fuerte desconcierto ante el rol inesperado del nuevo “gobierno progresista”, con el que se identificaba la mayoría de los ambientalistas y los militantes locales opositores a la forestación y/o a las nuevas plantas. El Grupo Guayubira y grupos locales han sido muy activos. Se intercambia información permanentemente con la Asamblea Ciudadana, y se coorganizó el “Abrazo del Puente”, un evento que reunió unas 40.000 personas de ambos países y que marcó un punto de inflexión en la movilización contra los proyectos.

En el subsistema internacional de actores sociales es importante considerar la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) -y el Tratado del Río Uruguay entre Argentina y Uruguay- que le dio origen. Esta Comisión, vigente desde 1975, concretó un desarrollo institucional excelente para gestionar un ecosistema compartido, que había funcionado productivamente hasta este momento. Aunque la información pública disponible sobre la sucesión de los hechos actuales es parcial, hay evidencias que Uruguay habría resuelto incumplir los procedimientos establecidos en el Tratado para este tipo de emprendimientos, ante anticipos de que Argentina se iba a oponer a los proyectos, y que su negociación en ese ámbito iba a demorar en demasía la concreción de los mismos. El Banco Mundial es otro actor que está involucrado directamente, y que ha aparecido con acciones públicas desde setiembre 2005 en ambos países. Por una parte, ambos proyectos tienen solicitudes de financiamientos parciales ante la Corporación Financiera Internacional, y por otra, BOTNIA ha solicitado al Banco acciones de garantía al Organismo Multilateral de Garantías a la Inversión (MIGA, por sus siglas en ingles). De acuerdo a sus procedimientos operacionales, y a la presión social existente sobre los emprendimientos, resolvió realizar un Estudio de los Impactos Acumulativos de ambos proyectos –setiembre 2005- que los organismos reguladores ambientales de Uruguay no habían reclamado. Adicionalmente, organizaciones

ambientales de ambos países presentaron una demanda ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO) del Banco Mundial, reclamando por malas prácticas en los procedimientos utilizados por la CFI.

Cuadro 4. Actores sociales involucrados en el proyecto acumulado

Subsistema	Actores sociales	Código
Argentina	Poder Ejecutivo	AR 1
	Gobernación Provincial	AR 2
	Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú	AR 3
Uruguay	Empresas de Celulosa	UR 1
	Poder Ejecutivo	UR 2
	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).	UR 3
	Intendencia Municipal de Río Negro	UR 4
	Partidos Políticos (Gobierno y Oposición)	UR 5
	Cámaras empresariales (construcción, otras)	UR 6
	Profesionales, empresas consultoras, académicos	UR 7
	ONGs locales (MOVITDES, ICI)	UR 8
	Red de ONGs Ambientalistas de Uruguay	UR 9
	Grupo Guayubira	UR 10
Internacional	Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)	INT 1
	Comisión Técnica Bilateral de Evaluación Proyectos	INT 2
	MERCOSUR	INT 3
	Gobiernos de Finlandia y España	INT 4
	Banco Mundial	INT 5
	Tribunal de Justicia Internacional de La Haya	INT 6
	GREENPEACE	INT 7

LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN CURSO

La transformación productiva tiene dos líneas de expresión. Por un lado, los nuevos proyectos refuerzan y amplían el desarrollo de las plantaciones forestales a expensas de los sectores agropecuarios tradicionales del país, en tanto no existe una frontera agrícola libre a ocupar. También nuevas empresas industriales del sector –Stora Enso por ej.- han iniciado programas de inversiones similares a los actuales. Como simultáneamente estamos en un

ciclo de precios internacionales de las *commodities* agropecuarias muy favorable, la conjunción de la presencia de la inversión extranjera directa ha producido una notable suba en el precio de la tierra, la extranjerización de la propiedad, y la concentración de los recursos. Los pequeños productores agropecuarios pierden protagonismo productivo, y frecuentemente optan por vender sus propiedades y migrar a los centros urbanos.

El proyecto industrial acumulado tiene un enorme impacto en la ciudad de Fray Bentos y una amplia región de influencia. En la fase constructiva de la industria, que entre los dos proyectos cubrirá unos 3 años -2005 a 2008- se requerirán hasta 4000 trabajadores para BOTNIA y 1600 para ENCE. La demanda de servicios sociales y económicos para los trabajadores y los emprendimientos realizará una profunda transformación ambiental, productiva, social y económica en esa región. En la fase de operación el proyecto acumulado ocupará 600 personas en total, señalando su sesgo capital intensivo. Requerirán la llegada de 580 camiones diarios provenientes de las plantaciones con la materia prima necesaria, todos los días del año, indicando las demandas de producción de infraestructuras físicas y sociales que conllevan las nuevas iniciativas. La escala de estas empresas tiene correlación con el volumen de beneficios obtenidos: se ha estimado que los beneficios anuales serán del orden de 320 a 400 millones de dólares, según las oscilaciones del precio internacional de la celulosa ¹³.

Es motivo de controversia en que medida estos proyectos afectarán la calidad de vida de amplios sectores populares de la región, que exhiben una fuerte asimetría con los actores más notorios del proceso, como peones rurales, pequeños productores, trabajadores del sector turístico local, pescadores artesanales del Río, apicultores, pequeñas empresas de servicios, etc. El cuestionamiento es si los nuevos proyectos lograrán finalmente dinamizar en forma sustentable las regiones bajo su área de influencia, y mejorarán la calidad de vida de los sectores mayoritarios de la población, superando el modelo de enclave del cuál parten en su generación e implantación, dirigidos a satisfacer las exigencias del mercado internacional de factores y productos.

LA GOBERNANZA AMBIENTAL DESCENTRALIZADA AUN POR CONSTRUIR.

El proyecto acumulado repite –con modalidades particulares- la experiencia cada vez más frecuente de megaproyectos de inversión para la explotación de los recursos naturales en países de América Latina, resultado de la vigencia de las políticas de apertura económica y la promoción de la inversión directa extranjera. Los conflictos socio-ambientales se han vuelto una parte central de los procesos de desarrollo y de rearticulación de América Latina en los procesos de globalización en curso. La raíz común es el incremento de la competencia por el acceso y uso de los recursos naturales ¹⁴

¹³ Red de ONGs Ambientalistas de Uruguay (2006). Comentarios al informe de Estudio de Impactos Acumulados de las plantas de celulosa en Uruguay, realizado por la CFI. Montevideo.

¹⁴ Correa, H. D., y Rodríguez I. (edit.) (2005) Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales. Universidad para la Paz, Costa Rica.

Podemos ver dos ángulos de interés para la dimensión de la gobernanza ambiental en Uruguay. En primer lugar, el rol protagónico del Poder Ejecutivo a favor de los intereses privados empresariales. La concentración de poder en los gobiernos democráticos actuales, en la Presidencia y los ministros vinculados a la conducción económica, les asigna un poder de definición de las alternativas casi total^{15 16}. En conjunción con las megaempresas, que disponen de una gran capacidad para movilizar recursos de todo tipo, y cooptar actores claves, se produce una alianza avasalladora para impulsar los nuevos proyectos. En este caso, el Gobierno uruguayo transformó este emprendimiento en causa propia, modificó y descuidó procedimientos básicos, no utilizó una institucionalidad especializada para gestionar el proyecto, poniendo en riesgo una relación internacional que es totalmente estratégica para el futuro del país. Validó y no reconsideró y amplió un proceso de consulta burocrático, que está previsto legalmente en la gestión de proyectos de inversión, que había sido realizado durante la vigencia del Gobierno anterior, que no se adaptaba a inversiones de esta magnitud e importancia, y que no contaba con la transparencia requerida por los actores sociales¹⁷.

Un segundo punto se refiere a la dimensión estratégica, o a la falta de una *visión común* en la perspectiva nacional y regional/local de Uruguay. En general conviven dos visiones débilmente formuladas y explicitadas. En la segunda mitad de los años 90 se abrió paso una visión de revalorización de los recursos y el ambiente en general, que se manifestó sintéticamente en una expresión –Uruguay Natural- que fue asumida en forma emblemática por organismos públicos y privados. Hitos importantes fue una ley de prohibición de utilización de energía atómica en el país con fines económicos, la inclusión de la defensa del ambiente en la Reforma Constitucional (1997), y la Ley de Protección General del Ambiente del año 2000. Económicamente, desde el ámbito de los recursos naturales, se visualiza el país produciendo alimentos de alta calidad para el mundo desarrollado, y diferentes servicios ambientales incluyendo el turismo. La otra visión se inscribe en un enfoque convencional del desarrollo, procurando una industrialización sin restricciones ambientales, dirigida a la producción de *commodities* y con una gran confianza en las decisiones que propone la inversión transnacional.

Sin embargo, no hay una reflexión propia en nuestros países de alcance nacional, que considere las particularidades de nuestra dotación de recursos y su historia ambiental, sus fortalezas en este momento histórico, y las posibilidades de los sectores mayoritarios de la población. Se idealizan las condiciones de los países desarrollados –“las empresas cumplirán con todas las normativas de la Unión Europea”- y se procura incrementar una demanda de

¹⁵ De Sierra, G. y Longhi, A. (1987). Concentración de poderes en el ejecutivo y democracia. En: De Sierra, G. (comp.) (1987). ¿Hacia donde vá el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia. CIEDUR-Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, p. 13;

Couriel, A. (1987). Reflexiones sobre el Estado actual y la centralización de los procesos decisionales en el campo económico. En De Sierra, G. (comp.), op. cit.

Perez Arrarte, C., Alonso, J.M. (1991) ¿Es posible el desarrollo local y regional en Uruguay?. CIEDUR, Serie Seminarios, Montevideo.

¹⁶ Este poder sería –paradójicamente- más omnipotente, en presencia de aquellos gobiernos de *izquierda*, o *progresistas*, por oposición a los liberales o conservadores, que por su visión y práctica social histórica, porque cooptan a los militantes sociales, tienden a dismantelar y desactivar la sociedad civil y el movimiento ambiental.

¹⁷ La legislación vigente en Uruguay determina que proyectos de esta naturaleza deben solicitar a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la denominada Autorización Ambiental Previa.

empleo a cualquier precio y sin ninguna condicionalidad ¹⁸. No hay percepción ni valoración de los empleos en los sectores informales o de servicios, menos visibles, pero de gran importancia para amplios sectores de la población, y que pueden ser afectados negativamente. La generación de valor agregado es un dogma, aun cuando no sea apropiado por la sociedad nacional y genere escasos dinamismos. Se publicita continuamente la importancia de la regulación y control con las que –se afirma– se asegurará el cumplimiento de las normativas, sin considerar la debilidad del rol del Estado en nuestras condiciones para esas funciones, y la debilidad de la sociedad civil, como actor estratégico de contrapartida para asegurar esa eficacia proclamada.

La carencia histórica de fuentes de empleo urbanas y oportunidades económicas –situación crónica en Fray Bentos desde que se retiró el Frigorífico Anglo en los años cincuenta– es un ambiente propicio para aceptar nuevas promesas sin mayores miramientos. En Gualeguaychú, la existencia de una visión común bastante desarrollada, y el claro balance de externalidades negativas de las plantas uruguayas, fueron un elemento aglutinador para la franca oposición ciudadana a los proyectos, en este caso fortalecido por un apoyo explícito de los gobiernos regional y nacional.

El ecosistema compartido muestra una particularidad adicional, que agravó las consecuencias de la forma en que se tomaron las decisiones. A pesar de que había un capital social valioso, el Tratado del Río Uruguay y la CARU, para tratar esta dimensión de la gobernanza ambiental descentralizada, no cumplió las expectativas de constituir un espacio de negociación y ordenamiento ambiental civilizado.

El curso actual de los hechos, está muy distante de ser ...”un proceso de paz, que debe hacer crecer los valores de convivencia, al constituir una forma pacífica y honesta de arreglo de diferencias” ¹⁹. Se observó en la fase más reciente de la coyuntura, más que un progreso en la evolución y resolución del conflicto, un aparente retroceso, donde se pasó de estrategias colaborativas a otras adversariales ²⁰. La formulación de planteos simplistas e intransigentes, que no reconocían el conjunto de intereses legítimos que estaban en juego, y las profundas dificultades para superarlos, provenientes de los intereses de las empresas y los dos gobiernos nacionales en pugna, frustró sucesivas instancias de acercamiento. Posteriormente a cada traspie las posiciones se endurecieron y radicalizaron, encontrándose en la actualidad en un pantano imprevisible, que arriesga volverse el sumidero de todo el MERCOSUR.

¹⁸ El proyecto acumulado está exonerado de todo tipo de impuestos y aranceles, al haberse designado régimen de *zona franca*. Solo deberá aportar la previsión social de los trabajadores, los cuales un 75% deben ser como mínimo de Uruguay. Según estimaciones de la Red de ONGs Ambientalistas esta disposición le cuesta de 100 a 120 millones de dólares anuales al fisco –según el precio de la celulosa–, solo por concepto de no recaudación de impuesto a la renta de las empresas. Por otra parte, las empresas no pagan ningún tipo de canon por uso de recursos (agua, depósitos de residuos sólidos peligrosos, localizaciones para puertos, etc.), ni por vertido de emisiones al aire y al Río, ni aportan a resolver demandas de infraestructuras viales, ni infraestructuras sociales para albergar 4 a 6000 trabajadores que concurrirán en el período de construcción.

¹⁹ Grupo CHORLAVI (2005). Síntesis de la conferencia electrónica en Gobernanza Ambiental Descentralizada. Marzo-abril 2005.

²⁰ Correa, H. D., y Rodríguez I.; op. cit.